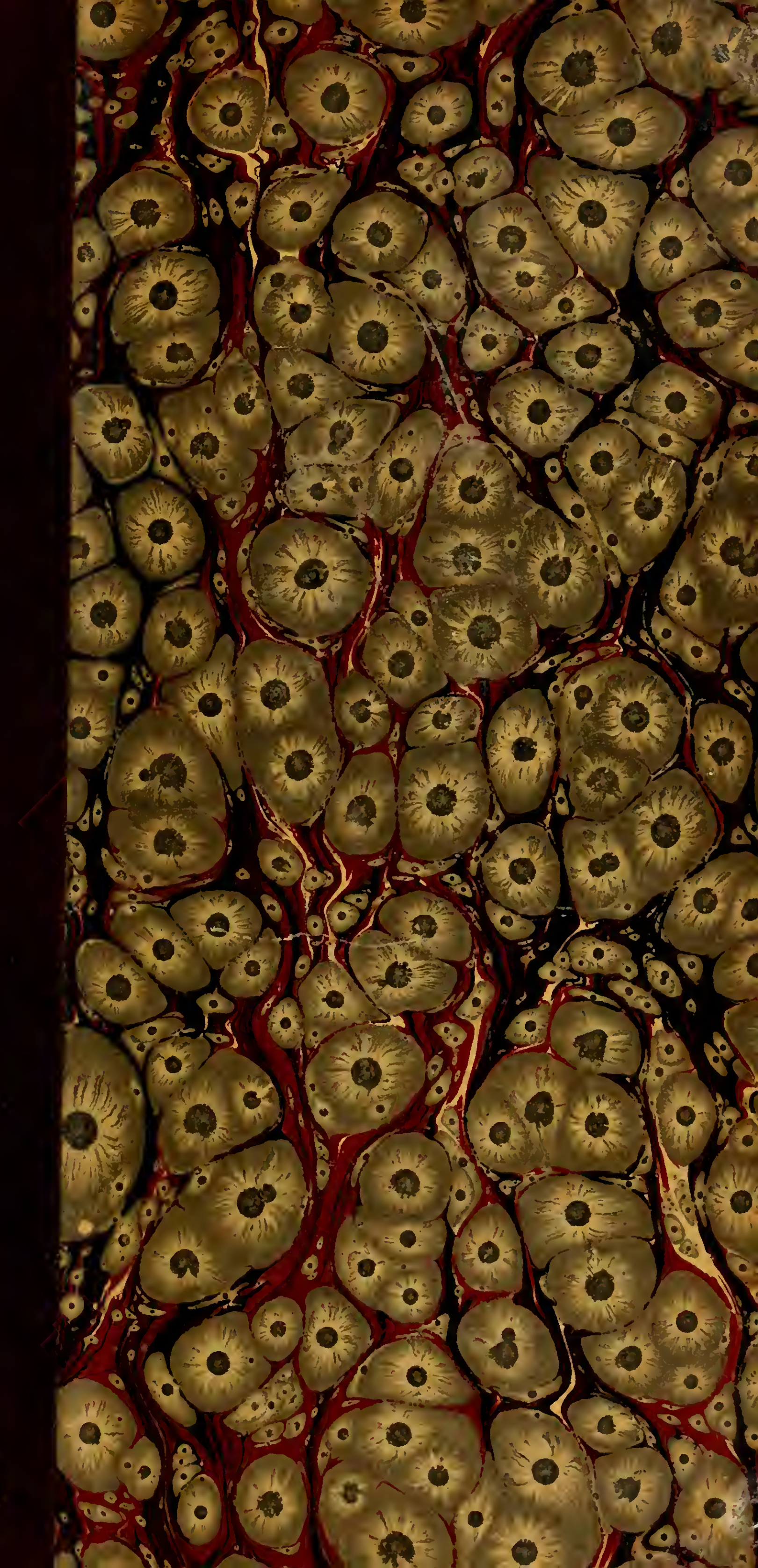






COURS

D'ÉCONOMIE POLITIQUE

II


IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE
LVX VITAM
BAR LE DUC

COURS D'ÉCONOMIE POLITIQUE

CONTENANT

AVEC L'EXPOSÉ DES PRINCIPES

L'ANALYSE DES QUESTIONS DE LÉGISLATION ÉCONOMIQUE

PAR

PAUL CAUWÈS

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

TROISIÈME ÉDITION

TOME DEUXIÈME

PARIS

LIBRAIRIE

DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

L. LAROSE & FORCEL, ÉDITEURS

22, RUE SOUFFLOT, 22

1893

DEUXIÈME PARTIE.

ÉCONOMIE INDUSTRIELLE ET SOCIALE

(SUITE).

LIVRE II.

POPULATION.

SECTION I.

THÉORIE DE LA POPULATION.

CHAPITRE I.

CONTROVERSES SUR L'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION.

---

437. Population et puissance politique. — La question de la population n'appartient pas tout entière à l'économie politique. Les hommes d'État ne l'ont même pas le plus ordinairement envisagée comme une question d'ordre économique : l'accroissement ou la diminution du nombre des habitants d'un pays est pour la science politique une question de souveraineté et d'indépendance nationale. La puissance militaire des États est en raison directe de la population, et, à civilisation égale, nul doute que les grandes nations à populations compactes n'obtiennent la suprématie. Vauban avait donc raison de dire : « C'est par le nombre de leurs sujets que la grandeur des rois se mesure. » Il y a des peuples qui s'accroissent rapidement, d'autres restent stationnaires, ou même s'éteignent insensiblement par les effets d'une dépopulation progressive. L'Empire romain a connu le fléau de la dépopulation dès les premiers

siècles de l'ère chrétienne. En Europe, le mouvement de la population est fort inégal suivant les pays : depuis quelque temps en France le mouvement ascensionnel de la population s'est ralenti, presque arrêté. Dès 1876, un cri d'alarme fut poussé par de Lavergne[1]. Il eut dans le public un profond retentissement, car l'opinion instinctive et populaire est celle de Rousseau : « Il n'y a pire disette pour un État que celle des hommes. » Pensée profonde et vraie à tous égards!

438. **Population et bien-être.** — Comment se présente le problème de la population aux yeux de l'économiste? La production tend au bien-être, mais le bien-être ne dépend pas seulement de la quantité des richesses produites, il dépend encore du nombre des copartageants et de la distribution entre eux de ces richesses. Il est incontestable qu'une quantité limitée de richesses ne comporte de moyens d'existence que pour un nombre d'hommes déterminé. Si donc la production du fonds de consommation était stationnaire, il serait facile de découvrir une limite au développement de la population, lors même qu'on supposerait une égale distribution de revenus.

Il est en effet un minimum de consommation individuelle au-dessous duquel on ne peut descendre, parce qu'il est indispensable à l'entretien des forces et à la satisfaction des besoins ordinaires de l'existence. D'après la masse des richesses, à un moment donné, le nombre des hommes se trouve ainsi nécessairement limité : c'est le quotient de la division du fonds d'approvisionnement par le minimum de consommation. Ainsi, en représentant par 1,000 le minimum de consommation, par 10 milliards la valeur du fonds d'approvisionnement, on trouverait un maximum de population de 10 millions[2].

La production peut se déplacer en même temps que la population; ce sont deux termes mobiles. S'ils suivaient fatalement une marche inverse, la question économique se trouverait résolue : la richesse augmentant et la population diminuant, ou, au

[1] V. la lettre de Lavergne dans le *J. des Écon.*, septembre 1876.

[2] Pour être plus dans la réalité, il faudrait déduire du fonds d'approvisionnement le total des consommations individuelles qui s'élèvent au-dessus de ce minimum : supposons dans l'exemple ci-dessus 1 milliard de consommation excédant le minimum, il n'y a plus de marge que pour 9 millions d'hommes.

contraire, la population augmentant et la richesse diminuant; la conséquence du changement dans les deux cas, quant au bien-être individuel, serait manifeste. Resterait seulement à examiner si, au cas de diminution de la population et d'accroissement des richesses, la prospérité présente pourrait se soutenir; on verra ce qu'il en faut penser. Mais la production et la population, dans l'économie d'une nation dont l'évolution se poursuit d'une façon normale, tendent naturellement à augmenter, et toute la difficulté porte sur la progression relative de l'une et de l'autre. Si la production augmente selon une progression plus rapide ou au moins égale, la population ne saurait être trop forte; au cas contraire, l'excès de population serait une menace et un danger.

439. Selon une doctrine devenue classique en économie politique depuis l'*Essai sur le principe de population* de Malthus[1], on pose en règle que dans les conditions les plus favorables au développement social, la production est condamnée à rester en deçà du mouvement ascensionnel de la population[2]. Aussi, un fidèle interprète de Malthus formule-t-il cet aphorisme. « Tout encouragement à la population est absurde, dangereux, inhumain et contraire à l'intérêt de la société et des pauvres en particulier[3]. » Partant de là, que répond le même disciple de Malthus à de Lavergne? « Il n'y a aucune nécessité à ce que les Français s'accroissent davantage. » Déjà Rossi avait dit : « Plutôt deux millions de Suisses prospères que huit millions d'Irlandais. » — Serait-il donc vrai que l'intérêt politique et l'intérêt économique soient en conflit et que la puissance des États ne puissent se soutenir qu'au prix de la misère d'une population surabondante?

440. Malgré le crédit que conserve la théorie de Malthus[4],

[1] La première édition de l'ouvrage de Malthus parut sous l'anonyme en 1798. Cinq autres éditions furent publiées du vivant de l'auteur.

[2] Avant Malthus, Hume, Price, Wallace avaient attribué à l'excès de population le paupérisme anglais. Malthus, pasteur anglais, connaissait leurs théories et aussi celles d'Anderson, le précurseur de Ricardo, relativement à la théorie de la rente. V. sur le rapport entre la prétendue loi de la population et la théorie de la rente, ci-dessous, n° 907.

[3] J. Garnier, *Du principe de population*, conclusion X, p. 203.

[4] Elle a été notamment adoptée par Rossi, St. Mill, Mac-Culloch, J. Garnier, Cherbuliez; MM. Block et Courcelle-Seneuil la professent encore. Ce

rien ne force à admettre une antinomie aussi grave. Les plus considérables autorités ont protesté contre cette théorie[1], non pas qu'on ait entendu contester qu'il ne puisse y avoir, en certaines circonstances accidentelles, un excès de population, comme à l'inverse il peut y avoir pénurie d'hommes, mais on repousse énergiquement l'idée que l'*over population* soit la seule perspective ouverte à une nation dont le développement est normal. Si Malthus s'était borné à dresser une laborieuse enquête historique de tous les exemples de population excessive et à décrire les maux qui en résultent, il n'y aurait qu'à recommander la lecture de son *Essai sur le principe de population*. Nous pourrions ajouter qu'en signalant l'augmentation imprévoyante de population comme l'une des causes du paupérisme, Malthus a dissipé une idée fausse : avant lui les publicistes étaient trop portés à faire peser sur les gouvernements la responsabilité des maladies sociales et il a été très-utile d'insister sur l'idée que les mouvements de population relèvent essentiellement des mœurs et beaucoup moins des lois.

Mais Malthus a été plus loin : il a cru pouvoir (dans le *premier chapitre* de son ouvrage et dans les *conséquences générales* qui terminent le *livre II*) formuler les deux propositions théoriques, qui sont ordinairement réunies sous la dénomination de loi de Malthus.

441. Formule de la loi de Malthus. — Voici la reproduction textuelle des deux propositions de Malthus : 1° « Nous pouvons tenir pour certain que, lorsque la population n'est arrêtée par

dernier en a modifié la formule, mais, en l'affaiblissant, il aboutit à peu près au même truisme que Mirabeau dans *l'Ami des hommes*, à savoir que la *mesure de la subsistance est celle de la population*. Bastiat, Dunoyer, Roscher, H. Passy n'ont été que des disciples très-circonspects de l'économiste anglais

[1] Contentons-nous de citer parmi les plus fermes, Carey, Thiers, Faucher, Wolowski, de Fontenay, Blanqui, Peshine Smith. M. Leroy-Beaulieu a rompu en visière à la doctrine malthusienne; c'est un coup sensible pour l'orthodoxie économique (*Essai sur la répart.*, p. 15 et suiv.). M. Levasseur a récemment pris aussi parti contre l'antithèse des deux progressions du nombre des hommes et de la quantité des subsistances; mais s'il ne voit pas dans le *Principe de population* une loi scientifique, il en trouve les conseils excellents (Levasseur, *La population française*, 1892, t. 3, p. 15 et suiv.). — V. pour plus de détails sur les partisans et les adversaires de Malthus et l'influence de sa doctrine, Elster, dans le *Handwörterbuch* de Conrad, t. II, p. 493 et suiv.

aucun obstacle, elle va doublant tous les vingt-cinq ans et croît, de période en période, selon une progression géométrique. 2° Nous sommes en état de prononcer, d'après l'état actuel de la terre habitée, que les moyens de subsistance, dans les circonstances les plus favorables à l'industrie, ne peuvent jamais augmenter plus rapidement que selon une progression arithmétique. » En d'autres termes : « la population a une tendance organique et virtuelle à s'accroître plus rapidement que les moyens d'existence[1]. »

Une observation préliminaire est nécessaire afin de prévenir une équivoque. Selon J[h]. Garnier, lorsqu'il s'est servi d'une progression géométrique pour formuler l'accroissement de la population, et d'une progression arithmétique pour formuler l'accroissement des subsistances, Malthus n'a pas voulu faire autre chose qu'exprimer une *tendance*. Il ne faudrait donc pas prendre à la lettre la formule mathématique dont il s'est servi. Nous le voulons bien : l'économie politique ne peut en effet indiquer que des tendances et des approximations[2]. Ce sont donc les tendances normales du mouvement et du développement des richesses que nous allons essayer de définir.

[1] C'est ainsi que M. J[h]. Garnier, p. 14, *Principes de population*, traduit la pensée du maître. Dans la suite nous aurons soin de ne rien imputer à Malthus qui ne soit expressément admis par l'un de ses disciples autorisés. — Ni Blanqui, ni Carey, ni aucun des adversaires de la doctrine de Malthus n'a eu la bonne fortune de persuader à ses défenseurs qu'ils l'eussent seulement comprise. Il est même admis que quiconque n'est pas avec Malthus n'a pas pris soin de le lire! Cherchons donc dans les écrits de ses interprètes ce qu'il a voulu dire et ce qu'ils approuvent, et abstenons-nous de porter nos critiques sur aucun autre point.

[2] Qu'il nous soit cependant permis de constater que Rossi (Introd. à Malthus) accepte la progression géométrique et en démontre la prétendue exactitude. J[h]. Garnier reproduit le passage de Rossi et y donne une adhésion formelle, *op. cit.*, p. 21.

CHAPITRE II.

EXAMEN CRITIQUE DE LA LOI DE MALTHUS.

---

442. De la force virtuelle de reproduction. — La doctrine de Malthus repose sur deux hypothèses *à priori* : 1° la reproduction humaine atteint les limites extrêmes de la fécondité de l'espèce ; 2° la progression est continue et constante. Ceci est mis en évidence par le passage où Malthus prend l'Angleterre pour exemple : « Portons à 11 millions la population de la Grande-Bretagne et accordons que le produit actuel de son sol suffit pour maintenir une telle population. Au bout de vingt-cinq ans la population serait de 22 millions et la nourriture étant aussi doublée — (effet de la progression arithmétique) — suffirait encore à son entretien. Après une seconde période de vingt-cinq ans, la population serait portée à 44 millions et les moyens de subsistance n'en pourraient plus soutenir que 33. Dans la période suivante, la population arrivée à 88 millions, ne trouverait des moyens de subsistance que pour la moitié de ce nombre. A la fin du premier siècle, la population serait de 176 millions et les moyens de subsistance ne pourraient suffire à plus de 55 millions ; en sorte qu'une population de 121 millions d'hommes serait réduite à mourir de faim. Substituons à cette île qui nous a servi d'exemple, la surface entière de la terre ; et d'abord on remarquera qu'il ne sera plus possible, pour éviter la famine, d'avoir recours à l'émigration. Portons à 1,000 millions le nombre des habitants actuel de la terre : la race humaine croîtrait comme les nombres 1, 2, 4, 8, 16, 32, 64, 128, 256 ; tandis que les subsistances croîtraient comme ceux-ci : 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9. Au bout de deux siècles, la population serait aux moyens de subsistance comme 256 est à 9 ; au bout de trois siècles, comme 4,096 est à 13, et après 2,000 ans la différence serait immense et comme incalculable. » Rossi appuie sur la progres-

sion en raison géométrique : « Toutes les fois que vous aurez plusieurs produits ayant chacun une force reproductive égale à celle du producteur, vous arriverez nécessairement à une progression géométrique plus ou moins rapide. Si *un* produit *deux*, et que les nouveaux produits aient chacun la même force productive que la première unité, *deux* produiront *quatre*, quatre produiront *huit* et ainsi de suite... » — Il serait difficile d'imaginer un abus plus grand de l'*hypothèse!* On parle de force virtuelle de reproduction; c'est bien de cela qu'il s'agit! Et d'ailleurs, il ne suffirait pas, à ce point de vue, de dire avec Rossi « deux produisent quatre. » La période de fécondité pour l'espèce humaine étant de 25 à 30 ans, un couple pourrait engendrer plus de quatre enfants. Chez les êtres organisés, en général, il existe une telle surabondance de force reproductive, qu'une seule espèce animale ou végétale couvrirait le globe entier, après quelques siècles, si cette force virtuelle n'était combattue par aucune cause contraire. On a prouvé, par exemple, que si tous les œufs étaient fécondés, deux harengs peupleraient la mer en dix ans. Si Malthus avait fait pour l'espèce humaine un calcul analogue par jeu d'esprit, nous n'aurions rien à dire, mais que ce puisse être le fondement d'une doctrine scientifique qu'il y a même quelque témérité à combattre, c'est vraiment ce dont on ne saurait s'étonner assez. — Malthus applique sa progression géométrique à la race humaine sans distinction, comme si le développement de la population suivait partout et à tout moment une marche égale. C'est encore une fiction : il suffit d'ouvrir une statistique de la population pour y reconnaître l'illusion de Malthus; ici le renouvellement de la population est rapide; là, au contraire, il est très-lent; ailleurs, la population décroît d'une manière continue; il y a des périodes de fécondité, des périodes de stérilité, cela souvent dans un même pays. Malthus lui-même a constaté le manque de fécondité des races indigènes de l'Amérique, la fécondité extrême des insulaires du Pacifique.

443. **De la limitation des moyens de subsistance.** — On vient de voir en quoi consiste la première partie de la théorie de Malthus; quelle en est la seconde? une autre *supposition*, à savoir que, dans les circonstances les plus favorables aux progrès de l'industrie, les moyens de subsistance ne peuvent croître que selon une progression arithmétique. Cela fût-il vrai,

on n'en pourrait tirer aucune conséquence avant de déterminer, tout d'abord, quelles règles d'accroissement de la population doivent être substituées à la prétendue progression géométrique. Mais c'est une mesure tout à fait arbitraire que celle à laquelle Malthus a voulu restreindre le développement de la puissance productive. La force d'expansion de la production, même celle de la production agricole, peut renverser ces digues que l'esprit doctrinaire a prétendu lui opposer.

Autre critique : Malthus paraît croire que la population tend à s'élever plus rapidement que la production des subsistances. J.-B. Say a encore accentué la pensée du maître : « Partout où l'on produit un pain naît un homme[1]. » Sans doute, le fonds d'alimentation donne la mesure extrême du progrès virtuel de la population, mais le progrès effectif reste de beaucoup en deçà ; le besoin de pain n'est que l'un des mille besoins jugés indispensables selon le milieu social. Les progrès de l'homme dans la richesse ne doivent pas avoir pour effet de le pousser à une multiplication imprudente ; on peut même prétendre le contraire. Il fallait donc parler des moyens d'existence en général et non seulement des subsistances ; ce sont les moyens généraux d'existence qui règlent l'accroissement de la population. L'existence physique n'est pas pour l'homme ce qu'elle est pour un animal, une *fin*, c'est un commencement : l'homme poursuit un idéal ; il dirige ses forces et ses ressources vers des emplois variés. Malthus raisonne comme si, avec la vie végétative, la reproduction était le seul but de son activité. Plus le développement des facultés de l'individu est complet, ses besoins et ses aspirations multiples, plus aussi le renouvellement de la population, comme les autres fonctions sociales, est soumis à l'empire de la raison. La formule matérialiste de J.-B. Say : « Partout où l'on produit un pain, naît un homme, » reçoit un démenti de l'observation philosophique.

Malthus et ses partisans prétendent que la population a une tendance naturelle à croître plus vite que les moyens de subsistance[2], nous répondrons en démontrant : α) qu'il n'est pas his-

[1] « La population croît *invariablement partout* où croissent les moyens de subsistance, à moins que des obstacles puissants et manifestes ne l'arrêtent. » Malthus, *Principes de population*, p. 20 et 315.

[2] C'est la formule qui est déjà employée, n° 141, dès les premières édi-

toriquement prouvé que, d'une manière normale, et par le jeu régulier de l'activité humaine, un écart de plus en plus grand se produise entre les besoins et les ressources; β) que, dans les conditions normales, la puissance industrielle est susceptible d'augmenter plus qu'en proportion directe avec la densité de la population; γ) qu'il en est de même du bien-être effectif; δ) enfin, que les échanges internationaux donnent à la multiplication du nombre des hommes une latitude presque indéfinie.

444. α) **Défaut de preuves historiques à l'appui de la théorie de Malthus.** — Malthus a-t-il prouvé qu'une société en progrès ait été entravée, dans le développement de sa population, par la progression trop lente des moyens de subsistance? Dans sa volumineuse enquête, Malthus n'a pas produit un seul fait auquel on puisse donner cette portée. Il est poursuivi par l'idée fixe de l'excès de population et en voit partout l'effet : par exemple, à l'en croire, ce qui a amené l'irruption des barbares dans l'Empire romain, c'est l'impossibilité pour eux de vivre en Germanie. Voilà certes, entre autres, une affirmation bien téméraire : si les tribus germaniques ne parvenaient pas à se suffire, ce n'était sans doute pas que le sol leur fît défaut, car elles n'en cultivaient que le vingtième environ. L'obstacle à l'augmentation de leur fonds de subsistance tenait au mauvais régime de leurs possessions territoriales, à l'imperfection de leur système de culture, c'est-à-dire à des obstacles contingents et aucunement à une tendance naturelle. L'Allemagne actuelle est au nombre des pays où la population s'accroît avec rapidité, et cependant le sol donne à chaque habitant des moyens de sub-

tions de cet ouvrage. M. Block n'aurait donc pas dû se méprendre sur notre pensée; voici cependant ce qu'il écrit à propos de ce passage qui était ainsi rédigé : « Malthus et ses partisans prétendent que la population croît plus vite que les moyens de subsistances; » c'est-à-dire, continue M. Block, « que des hommes vivent sans manger. M. Cauwès plaisante sans doute. » Certes non, les partisans de la doctrine de Malthus ne soutiennent pas que les hommes vivent sans manger, mais ils soutiennent qu'ils sont exposés, en vertu d'une tendance naturelle, au risque de mourir de faim faute de ne pouvoir trouver à manger. Il n'y a pas, en tout ceci, matière à plaisanterie. M. Block dit encore : « Le n° 443 (de cet ouvrage) et les suivants sont tous pleins de chicanes de procureur. » Au lecteur de juger si la critique de M. Block, ordinairement plus courtoise, est méritée (V. Block, *Les progrès de la sc. écon.*, t. I, p. 542).

sistance que les vieilles populations germaniques ne savaient pas en tirer.

Les épouvantables famines de l'Inde semblent donner raison à Malthus; elles ont surtout sévi dans certains districts du Bengale. On évalue la population actuelle du Bengale à près de 71 millions d'habitants et il y a un siècle, elle n'était que de 10 millions. Cet accroissement inouï s'est produit malgré six grandes famines dans le cours de ce siècle! Celle de 1866 a été particulièrement horrible : le révérend Miller, qui en a raconté les épisodes les plus affreux, estime à un quart de la population pour le district d'Orissa, les ravages de ce fléau. Ne semble-t-il pas que ces faits sont la preuve manifeste d'un excès permanent de population relativement aux subsistances? Au fond, cependant, les famines de l'Inde ont d'autres causes : la principale est le fardeau écrasant de l'impôt et des fermages. La seconde est le mauvais régime agricole : le riz étant à peu près la seule nourriture de l'Hindou, si la continuité de la sécheresse amène une série de mauvaises récoltes, c'est la misère pour une foule de travailleurs qui se contentent d'un salaire d'une modicité extrême. Cette situation pourrait changer au moyen d'un large système d'irrigations : la restauration des canaux construits par les Grands Mogols a préservé jusqu'à un certain point les populations riveraines de la famine, mais les crédits alloués par l'administration anglaise pour cette œuvre de salut ont été très-insuffisants. Si les moyens de communication permettaient les transports, la disette locale causerait de bien moindres ravages. Comment croire d'ailleurs à une insuffisance de ressources alimentaires dans l'Hindoustan qui est devenu l'un des principaux pays exportateurs du monde pour les denrées alimentaires, spécialement pour les céréales?

L'Irlande, déjà pauvre avant la maladie des pommes de terre qui forment la nourriture presque exclusive de ses habitants, est pour l'Europe un exemple d'*over population* qui doit être réfuté de la même façon : l'insuffisance de l'alimentation n'y a pas été la conséquence d'un développement comparativement excessif du nombre des habitants, mais bien plutôt celle d'un mauvais régime foncier et agricole.

445. 3) **Puissance industrielle et densité de la population.** — L'organisation industrielle est d'autant plus parfaite que le

nombre des travailleurs fournit des éléments plus complets pour la division du travail et les combinaisons sociales. Si, par l'emploi de revenus surabondants appliqués à l'éducation, la génération actuelle parvenait à former, pour l'œuvre industrielle, une population laborieuse deux fois plus nombreuse, faudrait-il s'en plaindre? Assurément non, à moins qu'au même moment la société ne fût frappée d'engourdissement, d'incapacité économique et industrielle. Mais l'industrie étant prospère, l'excédent de population doit apporter dans chaque branche du travail de production un appoint d'intelligence et de force, des facilités nouvelles pour l'association et la division du travail. Entre membres d'une société très-peuplée, la solidarité est étroite, les services mutuels multipliés. C'est par ce moyen que l'homme obtient un pouvoir plus grand sur la nature ; la diversité dans les modes de travail engendre le progrès de l'art industriel; mais cette diversité et ce progrès supposent une population compacte. « Plus la population est dense, plus le travail est subdivisé et les économies de production et de distribution grandes; donc le contraire même de la théorie de Malthus est vrai[1]. »

La densité de la population est avantageuse à un autre point de vue : si les industries sont convenablement distribuées sur le territoire, le consommateur est rapproché du producteur: moindres par conséquent sont les déperditions de force exigées par les transports. Alors la population rurale et la population urbaine sont en communication constante; la circulation des produits et l'enchaînement successif des actes de consommation et de production sont d'autant plus rapides que les obstacles résultant de la distance ont été diminués[2]. Ce n'est pas tout, un pays très-peuplé ne reste pas renfermé en lui-même; sa langue est parlée partout, son action économique et sa civilisation rayonnent dans le monde entier.

Une population compacte, où les travaux industriels sont combinés et diversifiés, est comme une machine perfectionnée qui donne le maximum de l'effet utile. Sur un même territoire, les peuples anciens et les peuples modernes ont été en présence de

[1] H. George, *op. cit.*, p. 143.

[2] Cf. Aug. Comte, *Cours de philos. posit.*, t. V, p. 510 et suiv.

la même quantité de matière. C'est une donnée invariable. D'où vient donc la supériorité si grande de puissance industrielle des derniers? Elle vient sans contredit d'une aptitude progressive qui s'est développée avec la densité de la population.

L'idée de Malthus, d'une limite fatale au pouvoir de l'homme dans les circonstances les plus favorables à son industrie, dérive d'une conception fausse sur les effets et même sur la notion même de la consommation. L'homme dans la poursuite de ses besoins de nourriture ne se comporte pas comme l'animal : celui-ci détruit; l'homme crée et parfois crée plus qu'il ne détruit. H. George dit avec grande finesse : « l'homme et le veau marin mangent le saumon; mais quand le veau marin mange un saumon cela fait un saumon de moins et si le nombre des veaux marins dépasse un certain point, le nombre des saumons doit diminuer; tandis qu'en plaçant le frai de saumon dans des conditions favorables l'homme peut accroître le nombre de saumons au point de compenser et au delà les prises qu'il peut faire. » Quant à la notion même de la consommation, selon la croyance scientifique de l'économiste anglais, ce n'est pas l'utilité seule qui est détruite par la consommation, c'est encore la matière. Produire, vivre, c'est par conséquent épuiser. Augmenter le nombre des consommateurs, c'est anticiper l'époque de l'épuisement de la nature.

Malthus n'a pas connu la loi de reconstitution de la matière. S'il eût regardé vers les régions tropicales où les ouvrages de l'homme sont si rapidement ensevelis sous une végétation exubérante, il eût peut-être hésité à affirmer que la production végétale est naturellement plus lente que ne l'est le développement de la population. Et si surtout, sans sortir de l'Europe, au lieu de concentrer son attention sur l'insuffisance de la production agricole anglaise — résultat de la rupture d'équilibre entre les différentes branches d'industrie — Malthus avait porté son attention sur les merveilles réalisées par l'agriculture flamande, il n'eût pas parlé de la progression géométrique et arithmétique. Dans les Flandres, contrée où la densité de la population est plus forte qu'en aucune autre partie de l'Europe (282 hab. par klm. carré), la puissance productive agricole n'a pas été trouvée insuffisante; or, nulle part la population rurale qui vit du produit direct de la terre n'atteint le même taux; c'est, à raison de 100 hect., 63 personnes dans la Flandre occidentale, 103

dans la Flandre orientale, tandis que, d'après de Laveleye, sur la même superficie, on n'en compte que 30 en Angleterre et 40 en France[1]. La population spécifique rurale a le maximum de densité dans les départements les plus riches[2]. Si, sur quelques points de la Belgique ou de l'Angleterre, les difficultés de l'existence sont augmentées à raison de l'excès des agglomérations de population, ce ne sont là que des anomalies locales qui finissent par se corriger d'elles-mêmes. La densité réelle de la population est restée fort en deçà du point où commenceraient les inconvénients de l'excès de population signalés par Malthus, alors que la puissance productive n'est pas restée, même pour les subsistances alimentaires, renfermée dans les limites rigoureuses de la progression arithmétique.

« Après tout, s'écrie un grand homme d'État, l'espace n'est rien. Souvent sur la plus vaste étendue de terre les hommes trouvent de la difficulté à vivre, et souvent, au contraire, ils vivent dans l'abondance sur la plus étroite portion de terrain. L'homme porte avec lui la fertilité; partout où il paraît, l'herbe pousse, le grain germe. C'est qu'il a sa personne et son bétail et qu'il répand partout où il se fixe l'humus fécondant. Si donc on pouvait imaginer un jour où toutes les parties du globe seraient habitées, l'homme obtiendrait sur la même surface dix fois, cent fois, mille fois plus qu'il ne recueille actuellement[3]. » — L'histoire de la civilisation est en réalité l'histoire des progrès de la population : il suffit de se reporter à ce que nous avons dit au sujet de la mise en culture des terres ; on n'a sans doute pas oublié que, sous le régime forestier et pastoral, le maximum de la population de la France, d'après de Gasparin, a dû être de 4,700,000 habitants, tandis que, avec les progrès de la science agricole moderne, la culture continue pourrait fournir l'alimentation de 260 millions d'hommes. Avec la diversité des travaux,

[1] De Laveleye, *Rapport sur l'agric. belge*, p. 33. M. Loua porte à 50 habitants par 100 hect., c'est-à-dire à 1/5 en plus que l'économiste belge, la densité moyenne de la France rurale.

[2] Le Nord, le Rhône, le Pas-de-Calais, la Seine-Inférieure. Baudrillart signale l'augmentation du bien-être en Picardie coïncidant avec l'augmentation de population. Disons cependant que des pays moins riches : le littoral breton, le Puy-de-Dôme, l'Anjou, comptent aussi parmi les plus peuplés relativement.

[3] Thiers, *Traité de la propriété*, liv. I, ch. 14.

on voit partout augmenter la facilité de se procurer des subsistances, ainsi en Belgique, en France, en Allemagne. Répétons-le, la diversité des travaux n'est praticable qu'au sein d'un pays très-peuplé. Au contraire la puissance productive de la terre semble avoir diminué dans les contrées autrefois les plus populeuses et où vivent misérablement les populations actuelles infiniment moins compactes. L'Égypte, dont la superficie égale à peu près celle de la France, compte environ trois millions d'habitants : elle en a eu 20, peut-être 30, s'il faut en croire Diodore de Sicile. L'Assyrie, aujourd'hui déserte, fut très-fertile et très-peuplée. L'Attique, dont l'étendue n'est guère supérieure à celle du département de la Seine, avait plus de 500,000 habitants. Terminons sur ce point par les judicieuses observations de H. Passy[1] : « C'est dans les progrès de l'intelligence humaine que se rencontre le contre-poids des inconvénients attachés à l'accumulation des populations. Ces progrès déterminent des applications du travail de plus en plus fécondes, et les fruits qu'ils produisent se multiplient suffisamment pour que, malgré leur accroissement en nombre, les hommes en obtiennent des quantités de plus en plus fortes. »

446. γ) **Bien-être effectif et accroissement de population.** — Il semble impossible de prouver d'une manière absolue que, dans les conditions normales, la richesse effective doive augmenter en même temps que la population. Cependant, à l'aide des moyennes individuelles de consommation, on peut se faire une idée approximative du degré de bien-être, et la preuve sera faite contre l'antithèse doctrinale de Malthus si, en rapprochant des époques entre lesquelles la population a notablement varié, l'avantage est en faveur de celles où la densité de la population est la plus forte. Pour les produits usuels qui ne sont pas de première nécessité, les moyennes individuelles sont fort trompeuses, car, dans la réalité, quelques personnes en consomment des quantités beaucoup plus considérables, tandis que d'autres, et c'est le plus grand nombre, en sont absolument privées. Les moyennes nivellent les différences de consommation ; mais, s'il s'agit d'objets d'alimentation ou des choses les plus répandues, les inégalités de consommation étant moins extrêmes, on peut

[1] H. Passy, *Comptes-rendus de l'Acad. des sciences morales*, Vergé, 1853.

s'attacher aux moyennes avec quelque confiance. Remarquons aussi que pour les produits manufacturés ordinaires, pour les vêtements, l'éclairage, etc., les progrès de l'industrie ont eu pour effet d'étendre considérablement le cercle des consommations; il est donc permis de prendre les moyennes individuelles anciennes et actuelles comme des approximations plutôt insuffisantes du progrès général dans le bien-être.

L'élévation des moyennes individuelles de consommation a un immense intérêt au point de vue de la théorie de la population; elle doit également être prise en considération pour déterminer dans quelle mesure la condition générale des classes laborieuses s'est améliorée. Que l'on prenne la France de 1820 avec ses 30 millions d'habitants, et la France de 1869 avec ses 38,400,000 habitants, laquelle a joui du plus grand bien-être? Que l'on compare même la France de 1869 et celle de 1891 avec une population sensiblement égale (38,343,000 habitants 1891) et que l'on se pose la même question. Le sujet a une importance d'une extrême gravité; il se décompose naturellement en trois branches principales : 1° l'alimentation; 2° les produits manufacturés, habillement, ameublement, etc.; 3° l'habitation.

447. **Alimentation.** — Il est fort important de suivre la progression des moyennes individuelles pour les principaux articles de l'alimentation, surtout pour le froment et la viande, car cette progression est un signe indéniable du progrès matériel. La consommation du froment a suivi une progression continue en France depuis 1820, malgré les déficits assez fréquents : de 37,3 millions de quintaux, elle s'est élevée à 71,5 millions dans la période 1870-1880 et, depuis, la consommation, favorisée par la modicité des prix, a fait de nouveaux progrès. La moyenne individuelle (en déduisant 10,4 millions de quintaux pour les semailles) est de 200 kil. par an au lieu de 118 en 1820. En Angleterre, la consommation moyenne de froment depuis 1852 s'est élevée de 1,8 hectol. à 2,7. La Russie, qui cependant est un pays producteur et peu peuplé relativement, n'a qu'une moyenne très-faible de 3/4 d'hect.; les céréales inférieures (le seigle notamment) entrent largement dans la consommation. Au contraire, dans les pays les plus riches de l'Europe occidentale, le pain de froment s'est substitué peu à peu à l'usage des céréales moins nutritives : la preuve en est dans ce fait, que la consom-

mation du seigle, de l'orge et même du maïs a diminué ou est restée stationnaire. On ne mange pas peut-être plus de pain, mais on mange du pain de meilleure qualité.

Les inégalités de consommation sont beaucoup plus fortes en ce qui concerne l'alimentation animale, et cependant nous avons dans les statistiques un indice certain de progrès absolu et relatif. En 1835, la moyenne individuelle était de 20 kilogr. (48 kil., 7 de viande dans les villes et de 14 kilogr. seulement dans les campagnes); la nourriture animale était évidemment peu répandue. En 1882, la consommation était de 68 kilog. dans les villes et de 22 kilog. dans les campagnes; la moyenne générale pour la France était à la même date de 33 kilog. par individu. L'Angleterre, dont la consommation individuelle a toujours été plus forte, est aussi en progrès : de 50 kilog. par tête en 1868, elle a passé à 56 kilog. Sous le rapport de l'alimentation animale, les pays les plus peuplés ne sont donc pas les moins favorisés.

Quant aux boissons, le vin en France, la bière en Angleterre et en Belgique, font partie de l'alimentation générale. Pour le vin, de 62 litres en 1830, la consommation individuelle en France est montée à plus de 100 litres en 1869, malgré la hausse des prix; elle ne s'est resserrée que depuis les désastres du phylloxéra (90 litres 1887), mais les vins de raisins secs ont fourni un complément au moins équivalent au déficit produit. Les inégalités, et malheureusement aussi les abus, sont attestés par le relevé de la consommation individuelle de Paris qui dépasse 200 litres depuis 1869. Une progression plus rapide encore et qui est, dans une certaine mesure, le signe de l'intempérance dans les classes laborieuses, est celle de la consommation de l'alcool; elle n'était pas en France d'un litre par individu en 1830, elle est aujourd'hui de près de 4 litres, et ce n'est cependant pas chez nous que le mal a fait les progrès les plus rapides (n° 826). C'est là le revers du progrès matériel : car, malheureusement, l'intempérance accompagne trop souvent les hauts salaires : nous aurons à y revenir. Mais, pour en finir avec l'alimentation, les denrées dont la consommation croissante établit le mieux l'existence d'un excédent de ressources, après la satisfaction des besoins de première nécessité, sont le sucre, le café et le chocolat : ce sont celles d'ailleurs dont, à cause de l'impôt ou de l'importation, on peut avec le plus de certitude suivre les progrès : la

moyenne individuelle du sucre était de 2 livres 1/2 en 1820 : elle a dépassé 12 livres dans la période 1867-1873 et atteint aujourd'hui de 22 à 24 livres. Elle était en Angleterre de 19 livres en 1820, elle est aujourd'hui de 80 livres. Sauf les États-Unis, les autres pays ne fournissent qu'une consommation moyenne inférieure à celle de la France. Depuis 1820 la consommation du thé et du café a plus que sextuplé; celle du chocolat est près de 18 fois ce qu'elle était alors.

448. **Habillement, mobilier, etc.** — Le progrès effectif du bien-être se manifeste par la quantité de matières textiles employées pour l'habillement ou l'ameublement (tentures, linge, table, etc.). Le niveau de la consommation individuelle donne, pour les tissus, la mesure des habitudes de propreté et d'hygiène de la population. M. de Foville a constaté que, bien que sur l'ensemble des tissus les prix aient été réduits de moitié environ depuis 1820 à 1870, la dépense a augmenté des 2/3 au moins, ce qui implique que dans ce demi-siècle la consommation a quadruplé[1]. Le progrès accompli peut être mesuré d'une façon plus directe à l'aide des moyennes individuelles de consommation : pour le coton, au lieu de 1 livre en 1820 c'est aujourd'hui 3 kilog.; pour la laine, au lieu de 1,5 kilog. de 4,3 ; pour la soie même, bien que ce soit un produit de luxe, la consommation a environ triplé depuis 1820. En Angleterre, les progrès de la consommation des matières textiles et spécialement du coton ont été plus rapides encore qu'en France.

Pour compléter ces indications relatives aux progrès du bien-être, il faut signaler la progression du chauffage domestique. En France la consommation du bois est restée à peu près stationnaire, mais 25 millions de quintaux de houille sont employés pour le chauffage. N'oublions pas encore l'éclairage, infiniment supérieur à ce qu'il était, au commencement du siècle, en éclat et en propreté : le gaz, le pétrole ont opéré une véritable transformation économique dans les procédés d'éclairage. Ils ont augmenté pour des millions d'individus la durée utile de la vie humaine.

449. **Habitation.** — Quant à l'habitation, le progrès, en ce qui concerne la France, résulte de ce seul fait que le nombre

[1] V. *Écon. franç.*, mars et avril 1875.

des maisons a augmenté de plus du quart entre 1830 et 1888 (9 millions au lieu de 6,4 millions). Le nombre des ouvertures, portes et fenêtres, a plus que doublé. Cette constatation a son prix, car la jouissance de l'habitation est celle sur laquelle on est le plus porté à retrancher lorsque les ressources sont insuffisantes pour les consommations de première nécessité[1]. Même dans les grandes agglomérations, où se pressent les populations manufacturières, des améliorations notables ont été obtenues[2].

450. En résumé, si l'on prend l'ensemble des moyens d'existence, on ne saurait douter de la possibilité pour les États les plus civilisés de se procurer en abondance, et selon une progression plus rapide que l'accroissement de la population, tous les éléments du bien-être matériel[3]. C'est la réfutation par les faits de la théorie de Malthus. Concluons, en disant comme Léon Faucher : « En réalité, il n'est pas vrai que l'accroissement de la population marche plus vite que celui des subsistances, puisque les hommes sont aujourd'hui beaucoup mieux nourris, mieux vêtus et mieux logés qu'ils ne l'étaient par le passé. »

451. c) **Latitude laissée au développement de la population par suite des échanges internationaux.** — Bien que le meilleur régime économique soit celui dans lequel la production se trouve, comme en France, assez diversifiée pour procurer aux habitants les principaux moyens d'existence, pourtant il faut reconnaître que ce régime industriel complexe n'est pas partout réalisable et, qu'en outre, il est des pays comme l'Angleterre, qui, à la suite d'une fausse direction donnée à l'industrie, cessent de produire une quantité suffisante de denrées alimentaires. Se méprenant sur les causes de ce phénomène, les disciples de Malthus ont prétendu que le déficit provenait de l'excès de popu-

[1] Un fait significatif est que 61,3 0/0 des maisons sont habitées par leur propriétaire, et 38,7 0/0 seulement sont occupées par des locataires : les familles françaises ont donc en grande majorité un logis à elles. Surtout dans le Centre, le Midi et l'Est, le paysan est propriétaire de sa maison et de son champ.

[2] V. ci-dessous, au sujet des logements insalubres et des habitations ouvrières, nos 826 et suiv.

[3] On objectera peut-être que nous avons pris pour exemple principal la France, dont la population ne s'est accrue que très-lentement ; c'est que nous possédons pour elle des données plus nombreuses ou plus précises, mais on a pu voir, par les quelques comparaisons que nous étions à même de faire, que le progrès matériel est commun aux pays les plus peuplés.

lation. Quoi qu'il en soit, on comprendrait mieux leurs alarmes, au sujet de l'insuffisance du fonds de consommation, malgré les progrès de la richesse générale, si les nations vivaient isolées les unes des autres. Mais, avec la possibilité de tirer du dehors des approvisionnements alimentaires, ces craintes, en dehors du temps de guerre, paraissent bien peu fondées. A l'époque des Plantagenets les famines faisaient de fréquents ravages en Angleterre, quoique ce pays n'eût alors qu'une très-faible population (2 millions et demi d'hab.) ; aujourd'hui, grâce aux importations de blé russe, américain, australien ou indou, les marchés de la Grande-Bretagne sont régulièrement approvisionnés. La question de savoir si l'Angleterre a raison d'abandonner de plus en plus la production de céréales n'est pas ici en cause. Quoi qu'on en puisse penser, il n'est pas contestable que les pays agricoles lui ont fourni en abondance les céréales nécessaires à ses habitants. Une contrée, fût-elle (ce qui n'est pas prouvé), par suite de la surabondance de sa population, placée dans l'impossibilité de tirer de son sol la quantité de subsistance qui lui est nécessaire, ne serait pas condamnée pour cela aux souffrances de la famine. Quant à savoir si son état de richesse lui donnerait le moyen de se procurer ces subsistances, c'est une toute autre question : la solution en doit dépendre de son régime industriel et de celui des autres pays. On ne peut douter que l'abondance des capitaux, les progrès de l'art industriel, l'énergie des habitants, leurs aptitudes économiques ne soient autant de causes qui peuvent permettre l'accroissement de la population d'un pays au-delà même de la limite des ressources alimentaires que le sol peut lui fournir.

Mais l'on insiste en prétendant qu'au bout d'une série de siècles, l'énergie du principe de population doit produire partout l'obstacle à se procurer les moyens de subsistance. A cette conjecture, il n'y a qu'un fait à opposer : partout des terres immenses attendent le travail de l'homme; si toute la superficie habitable du globe était peuplée et cultivée comme les Pays-Bas, l'espèce humaine serait composée de 15 à 18 milliards d'individus; or, la population de la terre n'atteint pas 1,500 millions (1891)[1]! Comment se ferait-il que la population totale du globe

[1] D'après l'annuaire du bureau des longitudes, 1,497 millions. D'autres

reste si clair-semée, si depuis des milliers d'années le principe de Malthus avait exercé sa néfaste influence? Mais l'Europe est peut-être le seul continent dont on puisse dire que la population actuelle soit beaucoup plus forte que celle des vieux temps. L'Asie occidentale, l'Afrique septentrionale furent dans l'antiquité bien plus peuplées que de nos jours [1]. On ne pourrait s'expliquer uniquement par des différences de productivité une si inégale répartition des hommes sur la surface du globe.

On est donc fondé à considérer comme absolument imaginaires les sombres prévisions de Malthus, et à poser aux économistes qui y ajoutent encore foi ce simple dilemme : ou bien il s'agit de ressources alimentaires qui peuvent être produites sur l'ensemble du globe habitable, et, en ce cas, une marge presque incalculable est laissée à la production [2], ou bien il s'agit d'un pays en particulier pour lequel on redoute l'*over population;* mais alors la doctrine malthusienne est en flagrante contradiction avec les doctrines de liberté commerciale que professent les mêmes économistes, car, s'il est admis, en thèse générale, qu'un pays qui produit difficilement et chèrement les céréales doit s'approvisionner auprès des pays qui les produisent facilement et à bon marché, il n'y a plus à s'inquiéter de l'excès de population. La contradiction doctrinale est évidente.

estimations sont plus basses (1,467, 1,479); seule celle de O. Hubner dépasse notablement 1,500 millions (1,554). V. Levasseur, *La population française*, t. III, 1892, p. 544.

[1] H. George, *op. cit.*, p. 97 et suiv.

[2] Il serait téméraire de déterminer, en l'état si imparfait de notre connaissance d'une grande partie du globe terrestre, quel maximum de population la terre pourrait porter. Il faudrait connaître exactement l'étendue des différentes sortes de terres cultivables, et pouvoir dire selon le climat, les ressources du sol, la densité possible sur chacune d'elles. Toutefois un statisticien, M. Raveinstein, est arrivé, en faisant cette recherche, à la conclusion que la terre pourrait nourrir près de 6 milliards d'habitants. Arrivera-t-on jamais à ce maximum de peuplement, si tant est que ce soit un maximum? C'est ce qu'il est impossible d'affirmer. Calculer ainsi que le fait M. Raveinstein sur la constance d'un certain taux d'accroissement (8 p. 0/0) c'est raisonner *à priori*, non moins que Malthus. — Cf. *Économiste français*, 20 et 27 septembre 1890.

CHAPITRE III.

THÉORIE DE LIMITATION NORMALE DE LA POPULATION. COMPARAISON AVEC LA DOCTRINE DE MALTHUS. EXAMEN CRITIQUE DES CONSÉQUENCES DE CETTE DOCTRINE.

---

452. Causes normales de limitation de la population. — Le développement de la population est contenu par des causes dont les unes sont physiologiques, les autres morales, économiques ou sociales.

Sur les premières, la science ne s'est pas prononcée avec certitude, mais il n'est pas sans intérêt de comparer à la loi de Malthus, la théorie de Spencer. Selon l'éminent auteur, une opposition générale existe entre la procréation et ce qu'il appelle l'*individuation :* chez les races avancées où le développement de l'individu est lent et où une considérable dépense d'activité mentale est exigée par l'éducation, la population se renouvelle moins rapidement que parmi les tribus sauvages où le développement des forces physiques et intellectuelles est spontané; or, l'excès de population n'étant à prévoir qu'en ce qui concerne les premières, les craintes de Malthus seraient dissipées par l'effet naturel de l'individuation.

453. Il n'y a pas à insister sur les causes physiologiques, car d'autres influences plus certaines contribuent à contenir le développement de la population. Celles qui sont d'ordre économique et moral doivent d'abord fixer notre attention. S'agit-il d'une population esclave ou d'une population libre : voilà tout d'abord la distinction à établir. Sous le régime de l'esclavage, où l'homme est, au point de vue de l'exploitation, un véritable capital industriel, la production des esclaves est une entreprise ordinaire : les *éleveurs* (cette industrie existait aux États-Unis) suivent les indications résultant de la demande : le nombre des esclaves dépend donc du prix courant du marché. S'il s'abaisse, de façon à ne pas donner un produit net suffisant en sus du

remboursement des frais de production, les capitaux se détournent de cet emploi pour se porter vers d'autres plus profitables.

Assurément, les populations libres ne se renouvellent pas d'après le même principe. D'autres mobiles plus puissants que l'intérêt déterminent le mouvement de la population : les penchants naturels, l'amour de la famille, le devoir envers le pays. Il n'entre dans la pensée d'aucun esprit tant soit peu élevé d'établir un compte mathématique de ce que coûte l'éducation d'un enfant et du profit industriel qui peut en résulter. Cela n'empêche pas qu'il n'existe une cause de limitation économique au mouvement de la population [1]. Jusqu'à ce que l'enfant soit arrivé à l'âge où son travail lui procure des moyens d'existence indépendante, il vit dans la famille sur les revenus de ses parents. La situation des enfants possédant une fortune personnelle, par suite de donation ou d'héritage, est exceptionnelle et doit être écartée momentanément de nos prévisions. L'unité économique est donc la famille. Des revenus dont le chef de famille a la disposition, plusieurs parts peuvent être faites : 1° l'une pour les consommations industrielles, source de revenus futurs ; 2° une autre affectée aux consommations personnelles ou de jouissance ; 3° une autre encore, celle de l'épargne ; 4° enfin, celle de l'éducation des enfants. Cette dernière est un prélèvement sur l'ensemble des revenus et se trouve contenue dans certaines limites infranchissables. Ainsi nous trouvons une mesure normale au nombre des enfants dans la famille, à savoir la quote-quart des revenus disponibles pour l'éducation.

454. Au surplus, quant à l'affectation des revenus aux différents emplois dont il vient d'être parlé, une assez grande latitude est laissée soit pour l'augmentation des consommations de jouissance, soit pour les consommations industrielles et l'épargne, soit enfin pour l'éducation de la génération nouvelle. Sans toucher aux écueils extrêmes de l'*over population* ou de la disette d'hommes, les sociétés peuvent recevoir une impulsion très différente selon l'emploi donné aux revenus. Le Dr Bertillon a fait cette observation, que la France a des habitudes d'épar-

[1] V. de Molinari, *Cours d'Écon. polit.*, t. II, dern. chap. Cf. Du même auteur *Évolution écon.*, p. 406. Le premier de ces ouvrages contient une ingénieuse théorie de la population.

gne et d'accumulation qui détournent du renouvellement de la population une plus forte part des revenus disponibles que chez d'autres peuples : les 1,772,000 naissances annuelles en Allemagne (1889) imposent évidemment un prélèvement plus fort de capital d'éducation que les 880,500 naissances annuelles de la France (non compris les morts-nés) (1889). C'est donc au détriment de la descendance, toutes choses égales d'ailleurs, plus de la moitié de la somme totale, affectée par l'Allemagne aux soins de la multiplication, que la France épargne ou engage dans l'industrie. Il s'agit ici d'habitudes traditionnelles qui sont un effet du caractère national et des mœurs. Celles de la France tendent à une plus grande accumulation immédiate, mais peut-être au détriment de l'accroissement ultérieur de la richesse nationale, puisque, contrairement à la théorie de Malthus, on est fondé à croire que l'adulte produit plus qu'il ne dépense[1].

455. Un autre élément s'oppose à ce que la population s'accroisse indéfiniment : on a dit avec raison qu'aucune industrie, fût-ce même l'agriculture, ne demande une somme de travail physique intellectuel ou moral comparable à l'œuvre du renouvellement de la population; soins de la première enfance, éducation, instruction, apprentissage, absorbent la grande majorité de la population féminine active et un nombre considérable d'hommes.

Capital d'éducation et travail nécessaire de la génération actuelle pour mettre la génération nouvelle en état de la remplacer, voilà les deux grandes causes de limitation à l'augmentation du nombre des hommes. Il s'en faut de beaucoup d'ailleurs qu'elles imposent partout la même mesure : que l'on compare les soins dont est entouré un enfant appartenant à une famille aisée de nos grandes villes, — sans parler même de l'instruction proprement dite et de l'éducation professionnelle, — à ce qui a lieu pour les enfants de la campagne; que l'on compare

[1] M. Vacher croit qu'on a attribué trop d'importance à la dépense de capital nécessitée par une plus forte natalité. Il invoque l'exemple de l'Angleterre qui compte proportionnellement plus de naissances que l'Allemagne et où la richesse publique s'est accrue plus qu'ailleurs. Il n'est cependant pas douteux que le renouvellement de la population n'entraîne une considérable dépense. Cela est certain, mais l'exemple de l'Angleterre ne serait probant que si l'accumulation des capitaux n'y était pas plus considérable qu'en Allemagne.

aussi à nos sociétés civilisées les sociétés primitives! Il n'est pas douteux que le capital et le travail d'éducation ne s'accroissent en même temps que l'activité économique et la civilisation.

Une autre considération se présente lorsqu'on cherche à déterminer les sacrifices imposés par le renouvellement de la population, c'est celle de la durée de la vie; si la vie moyenne est très-courte, le renouvellement doit être évidemment rapide afin que la population se maintienne au même niveau; or, le capital d'éducation, toutes choses égales d'ailleurs, exigera un prélèvement sur les revenus disponibles d'autant plus considérable qu'il sera soumis, pour produire le même effet (c'est-à-dire un même nombre d'hommes), à un renouvellement plus fréquent. Nous sommes donc en mesure de dire que, parmi les conditions favorables à l'accroissement de la population, il faut compter la longue durée de la vie moyenne. La part du capital d'éducation n'est pas nécessairement une quantité stationnaire : sa mobilité est en relation avec les variations de la puissance productive. On comprend parfaitement que si, par de meilleurs moyens de production, le chef de famille réussit à doubler ses revenus ou ses jouissances tous les dix ans, le prélèvement destiné à l'éducation des enfants puisse s'accroître dans la même proportion au profit d'une éducation plus complète ou d'un nombre d'enfants plus grand.

D'après cette analyse, on est amené à penser que la population doit avoir une tendance naturelle à se maintenir dans les limites du capital et du travail disponibles pour l'éducation [1]. La partie des revenus libres qui reçoit cette destination étant en corrélation avec la richesse générale, on ne doit pas, en règle ordinaire, se heurter à l'écueil de l'excès de population.

Toutefois, il n'est peut-être pas inutile de fortifier cette induction en faisant intervenir l'action des lois économiques. Pour qu'il y eût excès permanent de population, il faudrait supposer qu'une part trop forte des revenus disponibles fût avec persis-

[1] En France, sur une dépense annuelle de 20 à 25 millions, M. Coste attribue 78 p. 0/0 à la consommation des adultes, 14 p. 0/0 à l'entretien des enfants, 8 p. 0/0 à l'épargne, mais les bases d'un calcul de ce genre sont nécessairement assez discutables. Coste, *Nouvel exposé d'Écon. politique*, 1889, p. 23.

tance affectée au renouvellement de la génération actuelle. Mais on sait que les capitaux libres se portent de préférence vers les emplois les plus profitables, or, si la tendance dont on parle était réelle, il arriverait que, d'un côté, les capitaux industriels étant raréfiés seraient très-recherchés et que, d'un autre côté, le nombre des travailleurs augmentant, les deux résultats suivants se produiraient à la fois : la rémunération du travail manuel diminuerait et la puissance productive serait moindre; la diminution des salaires serait l'effet naturel d'une offre de bras surabondante; la diminution de la puissance productive résulterait de la rareté des capitaux et d'un emploi de force musculaire rendu plus large, tant à cause du nombre des ouvriers que de la difficulté de se procurer les agents mécaniques. Enfin, avec des moyens de production restreints, il faudrait satisfaire des besoins d'alimentation plus exigeants. Comment supposer, malgré cet état de gêne industrielle, la persistance des revenus disponibles à déserter les emplois du travail de production vers lesquels ils seraient sollicités par l'appât de hauts profits, et leur préférence pour l'œuvre inopportune de la multiplication d'une population déjà trop forte? Or, l'abandon des agents mécaniques et le retour au travail manuel par suite de la concurrence excessive que se feraient les travailleurs est une supposition à laquelle on ne doit pas facilement s'arrêter; car, à moins de causes sociales particulières, l'art industriel progresse et ne rétrograde pas; aussi, avant qu'un tel changement fût rendu nécessaire, l'équilibre se rétablirait par le reflux des revenus libres vers la production industrielle. Ainsi donc, la population se proportionne aux capitaux et au travail disponibles. Au lieu de l'hypothèse pessimiste de la baisse des salaires et de la décadence industrielle provenant de l'excès de population, on peut plutôt supposer, ce qui n'est pas sans exemple, que l'abondance de la main-d'œuvre contribue à donner une impulsion puissante à la production, et à stimuler l'esprit d'entreprise.

456. Les causes sociales sont celles qui exercent l'influence la plus déterminante sur le développement de la population. Ainsi l'amour de l'égalité tend à limiter le nombre des enfants dans les familles appartenant aux classes qui cherchent à s'élever. L'ambition de donner aux enfants une éducation supérieure à celle du milieu social auquel ils appartiennent par la naissance

agit dans le même sens. Quant à l'influence de la richesse, on est loin de s'entendre : certains publicistes attribuent à l'aisance et à la fortune un effet restrictif, tandis que d'autres au contraire, par exemple St. Mill et de Sismondi, en cherchent la cause dans la division des propriétés et des fortunes.

Le Dr Bertillon cite des faits curieux à l'appui de l'opinion selon laquelle la diffusion de la propriété aurait pour effet de réduire les naissances. Dans 21 départements ayant le moins de propriétaires (177 sur 1,000 hab.), on a trouvé une moyenne de 28,1 naissances, et dans les 30 départements ayant le plus de propriétaires (285 sur 1,000 hab.) seulement 24,7 naissances[1]. En sens contraire, on rappelle que les *latifundia* ont été l'une des causes les plus certaines de la dépopulation et de la décadence de l'Italie. En Espagne et en Angleterre, la grande propriété a amené la diminution de la population rurale. La grande propriété a ordinairement pour conséquence la grande culture; or, celle-ci demande un moindre emploi de bras que la petite culture. On s'expliquerait ainsi, par les progrès de la grande culture en Normandie, la réduction de la population qui s'y est produite depuis quelque temps[2].

On le voit, sur l'effet de la diffusion ou de la concentration des fortunes, on en est donc réduit à de simples conjectures. Ce qu'il faut ajouter seulement, c'est que les calculs de l'égoïsme et du mauvais luxe sont d'autant plus habituels qu'on s'élève dans l'échelle sociale et d'autant plus à craindre que les besoins de superfluité et de sensualité pénètrent dans les classes les plus nombreuses. Mais le ralentissement de la population n'est pas un effet nécessaire de la richesse sociale. Effectivement, lorsque le bien-être est dû aux progrès de la puissance productive, il devient loisible au chef de famille d'augmenter la somme totale des revenus affectés à l'éducation des enfants, tout en faisant aux capitaux de production et à la constitution d'un fonds d'é-

[1] V. *Écon. franç.*, 7 avril 1877. Cf. Vacher, *Écon. franç.*, 14 octobre 1876.

[2] V. Baudrillart, *J. des Écon.*, mai 1880, p. 196. — Mac-Culloch soutient que la petite propriété pousse à la multiplication excessive; cependant en France, en Belgique, en Italie, pays de petite propriété, les mariages — ce qui est un indice de prévoyance — sont généralement tardifs : l'âge moyen en France (garçons et filles) est de 29 ans 9 mois pour les hommes et 25 ans pour les femmes. En Belgique et dans les Pays-Bas, il est de 30 1/2 et 28 1/2 ; de 30 1/2 et 25 1/2 en Italie.

pargne ou de prévoyance une part assez large. Ce n'est donc pas la richesse par elle-même qui est peu favorable au développement de la population, mais le mauvais usage de la richesse.

457. D'autres causes sociales ont une influence plus certaine sur le mouvement et la distribution de la population : telle est la centralisation des capitaux dans les villes et la dépopulation des campagnes dont il a déjà été question (n° 428) [1], ou bien encore la stabilité des institutions, l'avènement de nouvelles industries ; il est certain, par exemple, que la formation d'un centre houiller ou métallurgique a pour conséquence de nouvelles agglomérations de population : nous avons eu occasion de le constater incidemment (n° 344), et c'est l'effet d'une règle générale qui se dégage de la théorie économique qui vient d'être tracée (n° 455) et suivant laquelle la population contenue dans son développement, à raison du capital et du travail disponibles, se développe et se répartit conformément aux exigences de la production.

458. **Conséquences de la doctrine de Malthus. Examen comparatif et critique.** — Si la puissance normale d'accroissement de la population était portée à dépasser la limite des moyens d'existence, il serait de toute nécessité que le mouvement ascensionnel en fût ralenti ou réprimé par des obstacles matériels ou moraux. Aussi bien, Malthus pense-t-il qu'il n'y a de remède à l'*over population* que dans l'action d'obstacles préventifs (*preventive checks*) ou répressifs (épidémies, famines, misère, vices et guerres). Où Malthus voit un antagonisme dont les fléaux naturels ou les mauvaises passions de l'homme sont appelées à atténuer les effets, nous soutenons qu'il existe une tendance naturelle à l'harmonie, que le mouvement de la population se règle par la volonté humaine en vertu de causes morales ou économiques toutes avouables et légitimes.

Quant aux obstacles préventifs, la discussion se conçoit ; la

[1] D'une part la natalité est plus faible dans les villes que dans les campagnes (la population des villes s'accroît surtout par l'immigration) ; d'autre part, les naissances illégitimes sont dans les villes beaucoup plus nombreuses et la mortalité sévit beaucoup plus sur les enfants naturels que sur les enfants légitimes. V. ci-dessous, n° 474. La mortalité générale est enfin plus élevée dans les grandes agglomérations urbaines que parmi les populations rurales.

seule chose qu'on puisse reprocher à Malthus, sans injustice aucune, est le manque de netteté en ce qui concerne ce qu'il appelle le *moral restraint;* mais il faut repousser énergiquement le rôle providentiel qu'il assigne aux *obstacles destructifs,* guerres, vices, épidémies, etc... « Que ces fléaux et que le vice soient employés par la Providence aux mêmes fins que la vertu dans le gouvernement économique du monde, voilà, dit fort bien M. de Molinari, ce qui renverse toutes nos notions sur l'harmonie du juste et de l'utile en impliquant un désaccord profond et irrémédiable entre la morale et l'économie politique. » — Si l'on répudie l'intervention nécessaire des obstacles répressifs pour corriger la surabondance de la reproduction, il ne faut pas moins l'admettre comme *fait,* et l'on peut être frappé avec Malthus de la part si grande qui appartient au vice et aux calamités publiques dans l'histoire de la population. Roscher a dressé un tableau fort curieux du dérèglement des mœurs aux époques de barbarie ou de décadence; on sait la profonde corruption de l'Empire romain : il serait tout au moins inutile d'en retracer ici toutes les infamies[1]; les mauvaises mœurs ont contribué plus que les guerres à dépeupler les pays soumis à la domination romaine.

L'effet des autres obstacles répressifs est d'ailleurs très-différent selon l'énergie morale de la population : les peuples jeunes et vigoureux finissent par réparer les pertes d'hommes produites par les épidémies ou même par la guerre. On cite l'accroissement de la population de l'Empire russe après la peste noire, celui de la ville de Marseille à la suite de la peste de 1720. La France, qui comptait environ 26 millions d'habitants en 1790, malgré les secousses terribles de l'époque révolutionnaire[2] et les grandes guerres de Napoléon, en avait 30,460,000 en 1821. Si les obstacles répressifs étaient destinés à corriger la puissance

[1] Roscher, t. II, p. 311 et suiv., *op. cit.*

[2] De Lavergne évalue à 1 million d'hommes les pertes de la France pendant les guerres de 1792 à 1800. L'ancien directeur de la conscription sous l'Empire estimait à 1,700,000 le nombre des hommes nés dans les anciennes limites de la France qui ont succombé pendant les guerres du premier Empire de 1804 à 1815 (De Lavergne, *Économie rurale de la France*, p. 38 et 40). Le chiffre de 1 million est donné par le Dr Richet pour le nombre des tués dans le période de 1800 à 1815, mais, selon lui, les maladies et les blessures ont fait trois fois plus de victimes (*Revue des Deux-Mondes,* 1er juin 1882).

d'accroissement naturelle du nombre des hommes, il semble qu'ils devraient toujours avoir le même effet et jouer le même rôle nécessaire. Il n'en est pas ainsi, et Malthus lui-même termine le second livre de son ouvrage par une observation pleine de justesse : il remarque que, dans l'Europe moderne, les obstacles répressifs ont une moins large part que celle qu'ils avaient autrefois dans cette même partie du monde.

459. Rendons encore justice à Malthus sur un autre point : s'il a eu le tort d'associer le vice et la misère à la volonté de l'homme pour établir entre la population et les subsistances l'équilibre qu'il croyait menacé, il laisse à la volonté humaine une part prépondérante. Dans cette délicate question, les conseils de prudence du célèbre économiste gagneraient à n'être pas présentés comme l'accompagnement obligé d'une loi fatale.

Il est dangereux de faire croire que sans l'action limitative de la volonté (*moral restraint*), la fécondité absolue dépasserait les moyens d'existence. Voilà bien cependant sous quelle forme doctrinaire se présente à nous la conclusion pratique de Malthus. Au lieu d'être un précepte individuel, soumis dans l'application à des circonstances contingentes, elle affecte le caractère d'une loi générale, et, ainsi considérée, elle se heurte aux instincts de la conscience et aux inspirations du patriotisme. Certes, il n'est aucunement entré dans la pensée de Malthus de recommander des pratiques immorales; ce qu'on a écrit contre lui en ce sens est une calomnie, et ce qui a été imaginé après lui ne lui est pas imputable[1]. Mais il n'était pas sain d'habituer à regarder les nombreuses familles et l'augmentation de population comme un mal social. Malthus n'a peut-être voulu que prémunir contre l'imprévoyance; il s'y est pris de façon à donner des prétextes à l'égoïsme. De ses idées, beaucoup ne retiendront qu'une chose, c'est que, puisqu'il y a toujours à craindre un trop plein de population, il est préférable de ne pas se refuser les jouissances de la sensualité et qu'il vaut mieux mener la vie facile du célibat que d'exercer les devoirs de chef de famille.

Quoi qu'on ait pu dire, la loi de Malthus — fût-elle une vérité scientifique au lieu d'être une erreur — n'entrerait pas

[1] Cf. Leroy-Beaulieu, *Essai sur la répart.*, p. 20, note 1; J[h] Garnier, *op. cit.;* Hervé-Bazin, *op. cit.*, p. 396.

avec profit dans l'éducation de toutes les classes de la population. Elle est trop abstraite pour exercer quelque action sur les esprits peu cultivés des classes laborieuses et ce qu'elle enseigne serait facilement entendu, mais dans le mauvais sens, par les classes riches [1] : en effet, si le système de Malthus est impuissant, lorsqu'il s'agit d'inspirer la prévoyance là où elle serait le plus nécessaire, peut-on affirmer qu'il n'ait pas donné de spécieux prétextes à l'égoïsme familial? Ce qu'il convient de dire à ceux qui ont des revenus suffisants, c'est qu'ils ont le devoir comme hommes et comme citoyens d'élever une nombreuse famille. Il y a une immoralité, sans doute inconsciente, à leur prêcher le *moral restraint*, soit dans le mariage, soit par le célibat. Les adeptes de Malthus se sont légitimement préoccupés de l'imprévoyance des familles pauvres, mais ils ont négligé l'action à exercer en sens contraire sur les familles aisées. On y limite le nombre des enfants, non seulement afin d'assurer à chacun les moyens de vivre, mais en vue de perpétuer l'éclat de la richesse, la jouissance d'une condition sociale élevée. Le fractionnement de la fortune des parents en de trop nombreuses parts serait un empêchement à ces visées de l'ambition ou de la vanité. La pratique des mariages de convenance et la poursuite des dots contribuent à exagérer les sollicitudes paternelles. Le mauvais luxe exerce une action dissolvante partout, jusque dans les populations rurales : les familles nombreuses y deviennent de plus en plus rares sous l'empire de préoccupations étroites [2]. Bebel a-t-il tout à fait tort lorsqu'il nous montre le paysan joyeux à chaque veau que lui donne sa vache et tout sombre quand sa femme lui donne un enfant [3] ?

On pourrait affirmer sans témérité qu'en France les classes aisées n'apportent qu'un insuffisant appoint à la population. L'élite intellectuelle de la nation reste stationnaire au grand détriment de l'activité économique. Dans ces conditions, il est tout à fait hors de propos de conseiller le *moral restraint* de

[1] Ce n'est pas une supposition gratuite : depuis plus de cinquante ans les disciples de Malthus s'efforcent non sans peine — et sans grand succès — d'éclaircir la pensée du maître, à la défendre contre les interprétations qui ne leur paraissent pas orthodoxes.

[2] Dr Richet, *Revue des Deux-Mondes*, 15 juin 1882 et *Réforme sociale*, 1er avril 1891.

[3] Bebel, *La femme dans le présent et dans l'avenir*, p. 68, 88.

Malthus : sans aucun trouble économique, l'homme qui a des ressources assurées dans le présent et dans l'avenir peut avoir la joie de fonder une famille, d'élever de nombreux enfants, avec la conscience d'accomplir une œuvre bonne et utile.

Il semble aussi que le devoir envers le pays soit oublié : « Que deviendraient les contrées plus riches et plus civilisées, qui s'attacheraient à une doctrine trop étroite en ne songeant qu'à mettre un temps d'arrêt à la multiplication des habitants! Elles risqueraient d'offrir une conquête facile à des peuples plus jeunes, qui croîtraient en chiffre et en puissance[1]. » C'est ainsi que Wolowski commente la sage maxime de Henri IV : « La force et la richesse des rois consistent dans le nombre et dans l'opulence des sujets. »

460. Il est d'ailleurs une remarque essentielle, c'est que, dans l'état des relations internationales des peuples modernes, il ne serait pas possible à une nation en particulier, qui appliquerait la doctrine restrictive, à moins qu'elle ne fût dans un état de grande infériorité économique, de garder une population stationnaire au milieu des autres pays où le nombre des habitants se multiplierait rapidement. Un tel contraste aurait pour résultat d'appeler du dehors dans le pays le moins peuplé, les travailleurs étrangers qui y seraient attirés par le haut prix de la main-d'œuvre. On craint, entre autres dangers, que l'excès de population n'amène la baisse des salaires, mais on ne songe pas que, pour maintenir dans un pays les salaires à un taux élevé, il ne suffirait pas que la population s'y raréfiât; il faudrait de plus que, dans les autres pays civilisés, la population ne se renouvelât pas plus rapidement. Sinon, on devrait s'attendre à l'immigration en masse des travailleurs étrangers dans les pays frontières; éventualité qui n'est pas sans inconvénient au point de vue de l'unité nationale[2].

461. Malthus a commis quelque exagération dans la peinture des maux provenant de l'excès de population. Lui-même en fait

[1] Wolowski, *Administration de Henri IV*, br. in-8°, 1855.

[2] Il y a aujourd'hui plus d'un million d'étrangers en France (1.126,000, 1886), soit près de 3 p. 0/0 déversant chez nous une partie de leur population exubérante. Les Belges (482,000), les Italiens (264,000) les Allemands (100,000), les Espagnols (79,500), les Suisses (36,100), etc... Dans le Nord les étrangers forment 18,3 p. 0/0, dans les Alpes-Maritimes 19,1 p. 0/0 de la population totale du département.

l'aveu : « Il est probable qu'ayant trouvé l'arc trop courbé dans un sens, je l'ai trop courbé dans l'autre en vue de le redresser. » Tâchons à notre tour de ne pas aller trop loin par réaction contre le sentiment de Malthus. L'imprévoyance des classes pauvres revêt toutes les formes et, assurément, celle qui consiste à appeler à la vie un grand nombre d'enfants est, sinon la seule, du moins l'une des principales causes du paupérisme. L'imprévoyance augmente avec la misère : l'abaissement des consommations, jusqu'au minimum irréductible, affaiblit la notion du bien-être dans le milieu social où les enfants doivent être élevés. Les parents n'ont plus conscience de l'étendue des obligations qui leur incombent : ignorants et misérables, ils sont incapables de calculer les sacrifices d'éducation et d'instruction qu'il faudrait faire pour affranchir leur descendance de la triste condition qu'ils subissent eux-mêmes comme une fatalité. Comment arrêter les familles pauvres sur cette pente dangereuse? La notion abstraite du *moral restraint* entourée de tout l'appareil scientifique, d'où elle est déduite comme un devoir, serait bien peu comprise et bien inefficace. Ne vaut-il pas mieux parler le langage de la morale pratique, s'adresser aux consciencespour y faire pénétrer un principe de morale élémentaire, à savoir qu'il est coupable d'appeler à la vie un être qu'on sait ne pas pouvoir nourrir et élever? C'est un précepte à la portée de toutes les intelligences et cependant assez souple pour renfermer tous les progrès. En effet, le devoir d'éducation s'élargit avec l'instruction et l'éducation morale de ceux qui en sont chargés : lorsque les idées s'élèvent et que les besoins se multiplient, la vie est estimée pour les jouissances matérielles et immatérielles qu'elle fait goûter; et ce n'est plus seulement l'existence qui est transmise aux enfants, mais l'aptitude à comprendre ces jouissances et la facilité de se les procurer par le travail.

La volonté de l'homme est la cause morale qui détermine les mouvements de la population. Comme action individuelle, elle est sujette à des écarts ayant pour cause tantôt l'égoïsme, tantôt l'imprévoyance; mais Malthus avait tort de donner à penser que la Providence avait tendu à l'homme un piège qu'il ne pourrait éviter qu'en manquant aux devoirs de la nature, ou dont il ne parviendrait à sortir que voué aux ravages du vice et de la misère.

CHAPITRE IV.

ANALYSE DU MOUVEMENT EFFECTIF DE LA POPULATION.

---

462. Objet général de la démographie. — Après la théorie générale se placent les enseignements résultant de l'étude du mouvement effectif de la population. C'est l'objet d'une science toute contemporaine, la démographie. Elle analyse les phénomènes généraux relatifs à la population, en particulier la répartition selon le sexe ou selon les âges et les différents éléments qui contribuent à l'augmenter ou à la diminuer, à savoir le nombre des mariages, celui des naissances ou la natalité, le nombre des décès, la durée de la vie moyenne; elle détermine enfin quelles sont les périodes de doublement effectif et comment au point de vue de la densité les populations sont distribuées. La démographie est quelque chose de plus que la statistique de la population, car elle ne se borne pas à relever des données numériques, mais elle s'efforce, par la comparaison attentive des faits, de remonter à leurs causes soit économiques, soit morales[1].

463. Répartition selon le sexe et l'âge. — L'écart dans le rapport numérique des deux sexes est généralement très-faible chez les peuples civilisés. Les vides que fait la guerre dans la population masculine expliquent l'usage très-fréquent de la polygamie chez les peuples guerriers. Presque partout la population féminine fournit un léger excédent[2]. En France (18,9 millions hommes pour 19 millions de femmes) soit 1,005 femmes pour 1,000 hommes ou bien sur 100 hab. 50,18 femmes 49,82 hommes (1886). En Angleterre, l'écart est plus grand (19,5 millions de

[1] Parmi les plus importants travaux démographiques, signalons ceux de Ach. Guillard (*Démographie comparée*, 1855), et les études plus récentes de MM. Bertillon, Levasseur, Lagneau, T. Loua, Turquan.

[2] Il y a exception aux États-Unis où, peut-être à cause des fortes immigrations de population masculine, on compte 1,035 hommes, contre 1,000 femmes. L'Italie est le seul pays d'Europe où le même fait se produit.

femmes et 18,3 millions d'hommes) soit 1.065 femmes pour 1,000 hommes.

La différence de nombre entre les deux sexes a diminué depuis 50 ans, malgré les grandes guerres du second Empire et celle de 1870-1871. En 1821, 48,57 hommes seulement contre 51,43 femmes. Ce fait paraît attester que les conditions hygiéniques du travail industriel des hommes se sont améliorées. L'excédent de population féminine ne vient pas de ce qu'il naîtrait plus de filles que de garçons; c'est l'inverse qui a lieu (104 garçons pour 100 filles en France), mais la mortalité est plus forte sur le sexe masculin pendant l'enfance; aussi, à partir de 15 ans, est-il en minorité. Il recouvre la majorité de 25 à 50 ans, et la perd de nouveau après cet âge[1].

464. Quant à la répartition selon les âges, la statistique officielle de la France, pour 1886, constate (sur une population totale de 38,218,903) l'existence de 11,19 millions d'enfants, 8,82 millions de célibataires adultes en âge de se marier, 2.947.000 veufs et veuves et de 14,960,000 mariés (11,400 divorcés). Chose bien remarquable, c'est en Hongrie, puis en France, qu'on trouve le plus d'adultes mariés, 55,6 p. 0/0 de la population en âge de se marier, en Angleterre 54, en Allemagne 51, en Suisse et en Belgique, 46 p. 0/0 seulement.

Un élément fort important à considérer est le nombre de femmes appartenant à l'âge ordinaire de la fécondité (de 15 à 45 ans); ce nombre est par 100 habitants à peu près identique pour toute l'Europe, c'est une moyenne de 22,6 (minimum 21,9 en Belgique; maximum 24 en Autriche)[2]. Ainsi donc, la nature aurait distribué à peu près également entre les différents peuples les éléments de la reproduction. Les femmes de 15 à 45 ans se divisent selon qu'elles sont mariées ou non mariées dans la proportion suivante : pour la France, sur 100 hab., 11.5 mariées contre 10 non mariées. La France n'est pas, chose contraire à l'idée communément reçue, l'un des pays où il y a proportionnellement le moins de femmes mariées. En plusieurs pays,

[1] V. *Statist. générale de la France*, dénombrement de 1886, p. 118. Les résultats détaillés du dénombrement de 1891 ne sont pas publiés au moment où nous mettons sous presse.

[2] V. *Statist. internationale de la population*, publiée par la Suède, 1876; Levasseur, *La population française*, t. 3, p. 184 et suiv.

les femmes non mariées sont plus nombreuses que les femmes mariées. Ainsi en Allemagne on compte, sur 100 hab., 12,1 femmes non mariées d'âge nubile contre seulement 10,4 mariées; la Hollande et la Belgique 12,3 et 12,6 contre 9 et 9,9 mariées seulement; cependant ces pays comptent parmi ceux dont la population s'accroît le plus vite. Il est vrai que la nuptialité en France est en voie de décroissance; elle était encore, au milieu de ce siècle, de 8 p. 0/0; elle est descendue à 7,5. En 1886, 283,000 mariages, 261,000 seulement en 1890. Du reste les statistiques établissent qu'à l'étranger aussi il y a partout réduction du nombre proportionnel des mariages. Sur 1,000 habitants il y a 7,7 mariages en France; plus qu'en Italie 7,6, qu'en Belgique, en Suède, en Norvège dont les populations sont cependant plus progressives, mais moins qu'en Angleterre 7,9, et surtout qu'en Allemagne, en Autriche (8,4 et 8,5), et dans les pays de l'Europe orientale (Russie, Hongrie, Serbie, etc.). En revanche les mariages ont en France une durée plus longue que dans l'ensemble des pays où la nuptialité est plus élevée.

465. **Natalité et mortalité.** — Les données qui précèdent établissent la fécondité virtuelle; la fécondité effective dépend de la natalité. La natalité française est des plus faibles : 23 p. 0/00 habitants de 1886 à 1889; 21,8 en 1890. Elle était de 32 p. 0/00 au commencement du siècle, mais depuis a faibli d'une façon continue. La natalité matrimoniale est aussi en décroissance : au commencement du siècle, la moyenne était de près de quatre enfants par mariage (3,9 sous le premier Empire); elle est réduite à trois environ (3,02 de 1870-1881; 2,98 en 1886). Sur 10,4 millions de mariages on en compte 20 p. 0/0, 2,1 millions sans enfants; 2,5 millions ou 24 p. 0/0, n'ayant qu'un enfant; 2,2 ou 22 p. 0/0 en ayant deux; 1,5 ou 15 p. 0/0 avec trois enfants; 950,000 ou 9 p. 0/0 avec quatre enfants; 550,000 ou 5 p. 0/0 avec cinq; 315,000 ou 3 p. 0/0 avec six; 230,000 ou 2 p. 0/0 avec sept ou plus; or, seules les familles d'au moins trois enfants contribuent à fournir un accroissement de population. Quoique ce dénombrement soit peu probant parce qu'il faudrait du nombre des enfants rapprocher la durée des mariages, il n'est que trop certain qu'en réduisant même de 1,3 à 1,4 millions le nombre des ménages ayant moins de trois enfants (pour tenir compte de ceux qui sont dans les cinq premières

années de mariage, on reste en présence de 5,4 millions, soit de plus de la moitié du nombre total des familles dans lesquelles la natalité est trop faible pour servir à accroître la population.

La faible natalité de la France vient-elle de l'infécondité relative de la race, c'est l'avis et d'économistes (M. Leroy-Beaulieu[1]) et de médecins (M. Hardy[2]); mais cette opinion est peu conciliable avec les faits suivants : d'abord la rapide reconstitution de la population décimée par chacune des grandes guerres depuis le XVe siècle et surtout au XVIIIe siècle[3], puis par la multiplication si remarquable de l'élément français soit au Canada soit en Algérie[4] (v. ci-dessous, n°s 496 et suiv.).

Les causes les plus probables de notre insuffisante natalité sont des causes économiques et morales : les difficultés de la vie, le goût du bien-être et du luxe ; ce sont les mêmes causes qui amènent la diminution des mariages et pèsent sur la natalité[5]. C'est la cause principale de l'état pour ainsi dire stationnaire de notre population[6]. Avec cette natalité réduite, de l'un des premiers rangs que nous occupons pour la fécondité virtuelle, nous descendons au dernier rang. La natalité est en Russie de 48,8, en Hongrie de 43 p. 0/00 ; de 39 en Allemagne, de 38,8 en Autriche, de 36,9 en Italie, de 3,59 en Angleterre. A l'étranger la fécondité moyenne des mariages est également supérieure : 4,7 en Russie, en Irlande, en Grèce ; 4,5, en Italie, en Espagne ; 4 et 4,1, Autriche, Pays-Bas, Prusse ; 3,9, Angleterre, Belgique.

De la natalité il faut rapprocher, il est vrai, la mortalité géné-

[1] Leroy-Beaulieu, *J. des débats*, 9 septembre 1890.

[2] *Bull. de l'Acad. de médecine*, 1890, t. XXIV, p. 696.

[3] De 18 millions en 1715 la population s'élève à 26 millions en 1789.

[4] Dr Richet, *Revue des Deux-Mondes*, 1er juin 1882.

[5] Sur les causes de la faible natalité en France, cons. le Dr Lagneau, *Bull. de l'Acad. de médecine*, t. XXIII, 3e série (1890), p. 659 et suiv. et t. XXIV, 3e série (1890), p. 129, 130. Cf. Levasseur, *op. cit.*, t. III, p. 148 et suiv.

[6] En 1888 où l'excédent des naissances sur les décès n'a pas atteint 45,000, sans l'appoint des 74,900 naissances illégitimes la population française déclinait. En 1889 l'excédent des naissances sur les décès s'est élevé à 85,600, mais grâce seulement à la diminution du nombre des décès. En 1890 enfin les 838,000 naissances (y compris 71,100 naissances illégitimes) n'ont pas suffi à contrebalancer le chiffre des décès (876,000) ; la population française a subi une diminution de 38,400 habitants !

rale ; c'est en effet par la comparaison de ces deux éléments que l'on peut connaître s'il y a excédent des naissances sur les décès. Si l'on voulait simplement savoir si la population augmente ou diminue, il suffirait d'enregistrer la différence entre les naissances et les décès ; mais, pour l'analyse économique du mouvement de la population, la constatation serait incomplète. Ainsi le résultat paraît être identique dans les deux cas suivants : qu'il naisse par année 100,000 personnes et qu'il en meure 80,000, ou qu'il en naisse 1,200,000 et qu'il en meure 1,180,000, on a le même excédent de 20,000 naissances. Au point de vue économique et au point de vue moral, il n'y a aucune similitude entre les deux hypothèses. La proportion de 1,180,000 décès contre 1,200,000 naissances attesterait un véritable gaspillage de la vie humaine. Si l'on songe aux soins et aux dépenses de l'éducation on ne doutera pas que le pays où la mortalité est la plus faible, eût-il un taux annuel d'accroissement moins élevé, ne soit celui qui emploie de la manière la plus profitable son capital d'éducation. Que dire, par exemple, de la Russie et de la Hongrie qui occupent le premier rang pour la natalité (48,8 et 44 naissances sur 1,000 hab.), mais qui, en revanche, sont de tous les États européens ceux où la mortalité est la plus grande 38,2 et 35,7 ! Au point de vue économique, mieux vaut encore le mouvement de la population en France, bien que l'excédent des naissances sur les décès y soit moindre. De tous les pays d'Europe, la France est celui où il y a le moins de naissances, seulement la mortalité y est relativement faible, 21,8 p. 0/00 (1886-1890)[1] ; aussi bien, la population de notre pays ne s'accroît plus que grâce à la diminution progressive de la mortalité et à la forte immigration des étrangers.

466. **Durée de la vie moyenne.** — Puisque une naissance ne compense pas un décès, il y a à tenir compte, dans les évaluations économiques relatives à la population, de la durée de la vie moyenne. Ce serait un élément trompeur si on s'attachait à l'augmentation de cette durée comme à un signe certain de la

[1] Elle est encore moindre en Angleterre 19,6, en Suisse 20,3, dans les Pays-Bas et en Belgique 20,8 ; sans parler des pays scandinaves où la mortalité est plus faible que dans les autres contrées de l'Europe 17 p. 0/0. Par contre la mortalité y est moindre (outre les pays cités au texte) qu'en Allemagne 24 ; en Italie 26 ; en Autriche 28 (1889-1890).

prolongation de la vie[1], mais elle a une importance décisive quant au résultat utile obtenu par le capital d'éducation : plus grand est en effet le nombre des adultes sur l'ensemble de la population, plus grande aussi est la puissance industrielle. Il n'y a donc pas, en matière de population, de progrès comparable à celui qui résulte d'une diminution de la mortalité; aussi les Anglais ont-ils raison de se glorifier de ce que, dans le cours des deux derniers siècles, la mortalité, par l'effet de la civilisation générale et d'une meilleure hygiène est descendue de 80 à 17,9 (1889) p. 0/00. Par suite des mesures générales d'hygiène prises en 1874 la mortalité qui était encore de 22,5 a été réduite depuis de 4,6 p. 0/0. En France, il y a eu aussi diminution de mortalité depuis le commencement du siècle : 21,8 p. 0/00 au lieu de 28,6 mais la mortalité reste à un taux beaucoup trop élevé encore. Nulle part le dernier terme du progrès possible n'a encore été atteint.

Le maximum de durée de la vie moyenne calculée à la naissance est, dans les pays scandinaves, de 45 ans; viennent ensuite la Belgique et l'Angleterre 40 ans ; la France 39,1 ; la Prusse 36,5 ; l'Italie donne le minimum, 31,1[2]. L'ordre est changé si, afin d'écarter l'influence des décès du premier âge, la durée de la vie moyenne est calculée à partir de 5 ans ; la France toujours précédée par la Norwège (55 ans, France 52) passe alors avant l'Angleterre 43 et la Prusse 38. Notons en passant, et sauf à y revenir, la mortalité relativement plus grande en France sur les enfants, de la naissance à 5 ans, qui explique la différence de ces deux classements[3].

467. Périodes de doublement effectif. Population des différents États. Densité de la population. — Les dénombrements périodiques de la population permettent de calculer, par périodes suffisamment longues, la puissance d'accroissement. C'est à l'aide de ces données qu'on détermine d'une façon hypothétique

[1] A cause, en effet, de la très-forte mortalité qui sévit dans le premier âge, la durée de la vie moyenne, toutes choses égales d'ailleurs, est plus longue si le nombre des naissances diminue.

[2] On n'a pas de relevé précis pour la Russie qui, vraisemblablement, viendrait encore après l'Italie.

[3] A 40 ans la vie moyenne est en France (28 ans) plus longue qu'en Angleterre (27 ans) et en Prusse (24) et inférieure d'une année seulement à ce qu'elle est en Norwège.

au bout de quel cycle d'années la population d'un État serait doublée. Assurément, les périodes de doublement effectif méritent plus de crédit que l'hypothèse de la progression géométrique imaginée pas Malthus. Il ne faut cependant pas y ajouter une foi entière : 1° par la raison que le mouvement est loin de suivre une marche uniforme : si l'on prend par exemple, depuis le commencement du siècle, les nations en petit nombre dont le territoire n'a subi aucun remaniement et que l'on compare les mouvements de la population dans chaque période décennale, on constatera des inégalités considérables dues à diverses causes (guerres, épidémies, etc.). En Angleterre, l'accroissement de 1861 à 1871 a dépassé 2 millions 1/2; de 1841 à 1851, il n'avait pas atteint 700,000. De même pour les Pays-Bas, l'accroissement annuel moyen, dans chaque période décennale, oscille entre 1,09 (1845-1855) et 0,69 p. 0/0 (1835 à 1845). Pour la France (en ayant soin de ne faire porter la comparaison que sur le territoire actuel), M. Ant. Roulliet est arrivé à reconnaître, au moyen de l'excédent des naissances sur les décès, que de 1811 à 1830 la population augmentait de façon à doubler en 120 ans, tandis que, en considérant les années 1851 à 1870, la période de doublement serait de 277 ans[1]. — 2° Les périodes de doublement qui précèdent ont été établies d'après la formule de l'intérêt composé, aussi ne sont-elles pas exactes, car elles supposent que le rapport d'accroissement est constant, ce qui est loin d'être vérifié; on obtient un résultat plus vrai en divisant la population initiale par les augmentations annuelles. M. T. Loua[2] en suivant cette méthode a établi, d'après le mouvement de la population en Europe de 1831 à 1871, des périodes effectives de doublement qui sont sensiblement plus longues que celles dont on fait communément usage : Serbie 42 ans; Saxe 49; Angleterre et Russie 63[3]; Espagne 79; Prusse 81; Pays-Bas 83; Empire allemand 98; Bel-

[1] Nous ne citons ces chiffres que pour indiquer l'inégalité du mouvement de la population et sous la réserve des observations qui suivent.

[2] Loua, *Écon. franç.*, 11 nov. 1876 et *J. de la société de statistique*, 1886.

[3] 72 et 76 ans pour la période 1872-1875. Les pays où un ralentissement s'est aussi produit sont l'Autriche (155 ans) et la France (263 ans). La population de la Hongrie a diminué. Les pays en progrès sont l'Allemagne, 83 ans; la Belgique 95; la Suisse 148; l'Italie 160, et l'Irlande 113 ans; dans les périodes précédentes, la population de l'Irlande avait diminué.

gique 114; Autriche 135; Suisse 199; Italie 202; France 236 (non compris 1870-1871). D'après M. Levasseur le taux moyen d'accroissement annuel établi d'après les recensements de 1860 à 1888 serait par 1,000 habitants de 13,2 dans le Royaume-Uni, de près de 13 en Russie, de 10,2 dans les Pays-Bas, de 8,4 dans l'Empire allemand et la Belgique, de 6,7 en Italie, de 6,3 en Autriche-Hongrie et de 2,5 seulement en France[1].

468. A la fin de 1890 les principaux États d'Europe se classaient de la manière suivante d'après l'importance de leur population : Russie d'Europe, 98 millions d'hab. Le second rang est occupé par l'Allemagne, 49,4 millions d'hab. Il y a cinquante ans, le second rang appartenait à l'Autriche-Hongrie, et à la France, qui comptaient 32 millions d'hab. La France n'occupe plus que le quatrième rang (38 millions). L'Autriche-Hongrie, malgré les démembrements qu'elle a subis, vient après l'Allemagne au troisième rang avec 41,3 millions. Se placent immédiatement après la France puis aux cinquième, sixième et septième rangs l'Angleterre, 37,9; l'Italie, 30,2 et l'Espagne, 17,2. Aucun autre État européen n'a une population qui dépasse notablement le chiffre de 5 millions d'hab. La population totale de l'Europe est de 360 millions d'habitants, dont 260 environ pour les grandes puissances continentales. D'après M. Jacques Bertillon, il y a un siècle la population de ces dernières n'atteignait pas 100 millions, et la France comptait alors 26 millions d'hab., soit plus du quart. Sa population actuelle n'est plus que le septième de la population totale des grandes puissances. Si elle ne s'accroissait pas dans la première moitié du XXe siècle d'une façon plus rapide elle serait réduite alors au quinzième seulement et ne serait plus qu'une quantité négligeable dans le concert européen. A ces prévisions si sombres sur l'avenir opposons un coup d'œil rétrospectif sur le mouvement de la population aux siècles passés. Eu égard au territoire actuel de la France, M. Levasseur évalue de 6 à 9 millions la population de la Gaule au temps de César, puis sous la domination romaine; la France carolingienne n'était pas plus peuplée (8 millions). Dans la première moitié du XIVe siècle on comptait 21 millions de

[1] Levasseur, *op. cit.*, t. I, p. 318. Le taux d'accroissement est même descendu à 1,19 en 1888.

Français, 20 seulement à la fin du xvie siècle, 21 millions en 1700, 18 en 1715, enfin 26 en 1789.

469. Si on ne quitte pas l'Europe, les périodes de doublement effectif montrent combien est chimérique l'accroissement en raison géométrique. Mais, hors d'Europe, un fait considérable semble, à première vue, justifier la célèbre progression, c'est le développement prodigieux de la population dans le Nouveau-Monde et spécialement aux États-Unis depuis un siècle.

On n'y comptait guère que 4 millions d'habitants en 1790; le *census* de la fin de 1890 accuse une population de 62,6 millions d'habitants. En 1870 la population des États-Unis ne dépassait que de très-peu la population actuelle de la France; elle était alors de 38,5 millions. Dix ans après (1880) le chiffre de 50 millions était dépassé. Rien de plus remarquable que cette rapide expansion. C'est donc un accroissement de plus de 25 1/2 millions en vingt ans! Il y a des territoires dont la population a doublé ou triplé de 1880 à 1890, le Dakota, le Montana, le Washington, le Wyoming. La rapide éclosion des grandes villes américaines est non moins surprenante : on en compte aujourd'hui 28 dont la population est supérieure à 100,000 habitants. Sur l'ensemble des États, le doublement s'est réalisé à peu près tous les vingt-cinq ans : 1790-1815, 1815-1840, 1840-1865, 1865 à 1890. Il est vrai que cet accroissement, qui n'a d'égal que celui du Canada, est dû pour une forte part à l'immigration, environ 15 millions (1820 à 1890). D'après les évaluations du docteur Toner, en 1870, la population primitive était représentée par 10 millions, elle aurait donc décuplé en un siècle; 23 millions représenteraient la population immigrante et sa descendance; 6 millions, les hommes de couleur. M. Levasseur estime que la moitié de la population n'est fixée aux États-Unis que depuis une génération. Quoi qu'il en soit, la marche ascensionnelle de la population aux États-Unis ne s'est pas ralentie jusqu'ici à raison des difficultés de l'existence, et il est à prévoir que, à la fin du premier quart du vingtième siècle, les États-Unis seront peuplés de plus de 100 millions d'hommes!

C'est le fait qui se rapproche le plus de la théorie de Malthus. mais c'est en même temps celui qui sert à en démontrer le mieux la fausseté; en effet, aux États-Unis, l'accroissement de la richesse a été bien plus rapide encore que le mouvement ascen-

sionnel de la population : on estimait la valeur totale des fortunes à 7.135 millions de dollars en 1850; à 16,159 en 1860, à 30,068 millions de dollars en 1870, à 43,642 en 1880, à 62,600 en 1890. De 1850 à 1875 la population s'est accrue de 93 p. 100, tandis que la richesse a plus que quadruplé. Après les États-Unis et le Canada[1], l'exemple le plus remarquable de multiplication rapide est celui de l'Angleterre : de 1815 à 1849, la population anglaise a augmenté de 47 p. 100, mais, dans la même période, la valeur déclarée des exportations s'est accrue de 63 p. 100, le produit de l'impôt sur les legs et la fortune mobilière de 93 p. 100, enfin la valeur de la propriété immobilière de 78 p. 100. Depuis 1850, la progression des richesses a bien plus encore devancé le mouvement de la population. La population a gagné de 8 à 9 millions, mais la richesse aurait plus que doublé, passant, selon l'évaluation de M. Giffen, de 100 à 250 milliards!

470. Après les périodes de doublement, le témoignage positif le plus concluant contre la doctrine de Malthus est la densité comparée de la population des différents pays : la Saxe a une moyenne de 233 habitants par kilomètre carré; la Belgique de 208; l'Angleterre 192 (Royaume-Uni 120); les Pays-Bas 139; l'Italie 105; l'Allemagne 91; la France 76; la Suisse 70; l'Autriche-Hongrie 66; le Portugal 50; l'Espagne 34; la Turquie 31; la Russie d'Europe 18; la Suède 11; la Norwège 6.

Si l'on songe que notre pays est en Europe l'un des plus richement dotés par la nature, on tombera d'accord que la population de la France serait susceptible d'un notable accroissement et que son avenir politique est intéressé à ce qu'il se produise sans trop tarder[2]. Rien ne peut faire avoir une idée plus juste de la souplesse de la production industrielle que la densité comparative des populations en Europe : les termes extrêmes donnant le rap-

[1] Le Canada avait seulement 920,000 hab. en 1830, en 1891 il en compte 5 millions (y compris Terre-Neuve et Labrador).

[2] Dans 10 départements seulement on compte plus de 100 habitants par kilom. carré, à savoir : Seine (6,227 hab.), Nord (294), Rhône (277); viennent ensuite la Seine-Inférieure (138), Belfort (130), le Pas-de-Calais (129), puis la Loire (129), les Bouches-du-Rhône (118), Seine-et-Oise (110), le Finistère (105). Le minimum de densité est dans les Basses-Alpes et les Hautes-Alpes 18 et 22 habitants par kilom. carré, puis dans la Lozère (27), la Corse (31), les Landes (32), la Haute-Marne (39,8), le Cantal, l'Aube (42), etc.

port de 1 à 35! Les pays de forte densité sont aussi les plus civilisés. Disons donc avec M. Roulliet : « Il n'y a pas trop d'hommes en Europe si, profitant du progrès de la civilisation, ils savent donner à leur activité un utile emploi, car ils créent par leur travail une richesse qui engendre elle-même de nouvelles richesses[1]. »

En dehors de l'Europe quelques parties de l'Inde et de la Chine ont seules des densités comparables à celles des États les plus peuplés de l'Europe : le Bengale a 176 habitants par kilomètre carré, mais dans l'ensemble, le Grand Empire indien malgré son imposante population de 284,5 millions (1890), n'a pas proportionnellement plus d'habitants que la France. La densité moyenne est plus faible encore dans l'empire chinois (34 hab. par kilom. carré) : les 360 millions d'hommes qui l'habitent ont donné aux Malthusiens l'illusion d'une population très-compacte. Les provinces les plus peuplées de la Chine n'ont pas une densité égale à celle de la Saxe ou même de la Belgique[2]. Il s'en faut de beaucoup que les plus grands empires du monde, empire chinois, empire britannique (avec ses possessions coloniales), empire russe, États-Unis soient parvenus au maximum de densité[3].

[1] M. Block est peut-être le dernier économiste qui ait vu dans le *flot montant* de la population une menace même pour la France! (V. *Revue des Deux-Mondes. La crise latente*, 15 octobre 1882).

[2] V. sur la population de l'Empire chinois, *Almanach de Gotha,* 1892, p. 745.

[3] Empire chinois 11,1 millions kilom. carrés, 360 millions d'habitants, 34 habitants par kil.; Empire britannique 24,7 millions kil., 312 millions d'habitants, 12, 5 par kil.; Empire russe 22,4 millions kil., 113 millions d'habitants, 5 habitants par kil.; États-Unis 9,2 millions kil., 63 millions d'habitants, 7 habitants par kil. (*Almanach de Gotha,* 1892).

SECTION II.

INFLUENCE DES LOIS SUR LA POPULATION.

---

471. La théorie de la population nous a appris que si les conditions rationnelles du renouvellement de la génération actuelle sont observées, la population et les richesses suivent parallèlement une marche progressive sans qu'il y ait lieu de redouter l'insuffisance de celles-ci. Les mœurs ne respectent pas toujours cet ordre naturel. Faut-il que le législateur intervienne? Assurément oui s'il s'agit de fraudes ou de crimes exerçant une action nuisible sur le mouvement de la population.

L'opportunité de la réglementation est plus discutable si elle a pour but d'agir sur l'appréciation individuelle dans la formation ou le développement des familles. C'est cependant ce qui a été tenté au moyen d'une multitude de lois, d'institutions et de coutumes civiles ou religieuses, les unes donnant l'impulsion, les autres imposant un frein à la reproduction. Nous devons donc parler, dans un premier chapitre, des mesures de police préventive ou répressive, puis dans les deux suivants, des moyens de favoriser ou de modérer l'accroissement de la population.

CHAPITRE I.

POLICE PRÉVENTIVE ET RÉPRESSIVE DE LA POPULATION.

---

472. Protection des enfants en bas âge. — La police préventive et répressive des crimes contre les personnes a sur la population un effet indirect qu'il suffit de signaler : on fuit les pays où la sécurité n'est pas assurée par l'action des lois. Mais ce n'est pas de la police générale qu'il doit être ici question : il y a une police spéciale qui a pour objet la protection des enfants en bas âge et des êtres faibles. A cet ordre d'idée se rattache la réglementation de l'industrie nourricière, les mesures préventives de l'infanticide, de l'abandon ou de l'exposition des enfants et la répression de ces crimes, les lois sur le travail des enfants ou des femmes dans les manufactures. Une branche spéciale de l'assistance complète l'action des lois protectrices de l'enfance.

L'exposition et l'abandon des enfants sont légalement autorisés en Chine; ils ont joué un rôle considérable à Athènes et à Rome, où la prohibition fut très-tardive (L. 1, tit. 27, Cod. Théod., liv. XI). On peut considérer comme incontestée de nos jours la nécessité de la répression de ces crimes ainsi que de celle de l'avortement.

La mortalité des enfants en bas âge a préoccupé à bon droit les législateurs de différents pays. On ne peut espérer la voir descendre uniformément au minimum de certaines contrées où la race est exceptionnellement vigoureuse et le climat salubre. La mortalité normale de la première année serait de 10 p. 100 du nombre des naissances selon M. Théophile Roussel. Quoi qu'il en soit, elle ne dépasse pas 10,5 p. 100 dans les États scandinaves. Par suite d'abus coupables ou de mauvaises pratiques et d'une hygiène vicieuse, la mortalité des enfants du premier âge s'élève en quelques pays à des chiffres effrayants; 31 p. 100 en Bavière et en Wurtemberg, 26 p. 100 en Russie, 25 p. 100 en Autriche, 22 p. 100 en Prusse, 16,2 p. 100 en

France. Sur quelques points de notre territoire, notamment dans le Sud-Est, elle est même de 50, 60, 80, 90 p. 100! Selon le Dr Brochard, « sans compter les enfants assistés, 100.000 nourrissons meurent annuellement en France de faim et de misère, faute de soins, faute de surveillance. » C'est surtout la mortalité infantile de 1 à 5 ans qui est chez nous trop élevée : sur 1,000 habitants, 18,1 décès. L'Italie seule a un taux plus fort (19,6). En Angleterre, c'est seulement 14,5 et en Suisse 14,1. Si la mortalité des enfants de 1 à 5 ans n'était pas plus élevée en France qu'en Suisse et en Angleterre, nous économiserions annuellement 130 à 150,000 existences!

Les plus menacés sont : 1° les enfants qui sont confiés à l'industrie nourricière; 2° les enfants illégitimes; 3° les enfants assistés.

473. Réglementation de l'industrie nourricière. — L'industrie nourricière est fatale au premier âge de plusieurs manières : 1° par les transports prématurés pour le placement en nourrice; 2° par le régime alimentaire des nourrissons; 3° par les fraudes et les abus qui sont souvent commis.

C'est l'une de ces industries pour lesquelles le *laissez-faire* absolu ne soutient pas l'examen, cependant les mesures protectrices sont toutes récentes en France (loi du 23 décembre 1874) et en Angleterre (*Infant life protection act* 25 juillet 1872). 1° Le déplacement des enfants par des temps souvent incléments est une cause de maladie, souvent même de mort. On sait que, dans les grandes villes, il a été fait droit depuis un certain nombre d'années aux réclamations incessantes des médecins; la constatation prescrite par le Code dans les trois jours de l'accouchement (art. 55 C. civ.) est faite à domicile. Il serait souhaitable que, partout où le transport à la mairie ne peut être évité, un délai moins bref fût accordé. Le placement en nourrice exige de véritables voyages bien plus dangereux encore que l'accomplissement de la formalité prescrite par le Code civil. On ne saurait donc déconseiller trop fortement cette pratique du placement au loin. Mais le législateur dépasserait la mesure s'il l'interdisait, à plus forte raison s'il prescrivait l'allaitement maternel, ainsi qu'on l'a plusieurs fois demandé. 2° L'allaitement artificiel et l'alimentation prématurée sont les conséquences à peu près inévitables de l'industrie nourricière, les nourrices de

campagne qui reçoivent un nourrisson continuant presque toujours à allaiter leur enfant. Ce régime est infiniment moins favorable que l'allaitement maternel : ainsi, même à Paris, dans les établissements des sociétés de charité maternelle, fondées en vue de venir en aide aux femmes pauvres dans leurs couches et d'encourager l'allaitement maternel, la mortalité n'a été en 1873 que de 7,5 p. 100, tandis que, pour l'allaitement artificiel et mercenaire, la mortalité est au minimum de 40 p. 100. La contre-partie du placement en nourrice est l'allaitement par des nourrices sur lieu. Ici c'est de l'enfant de la nourrice qu'il faut s'inquiéter. Si la prescription absolue de l'allaitement naturel ne pouvait être édictée, il faut du moins applaudir à la disposition de l'article 7, 2° de la loi de 1874 : « Toute personne qui veut se placer comme nourrice sur lieu est tenue de se munir d'un certificat du maire de sa commune, indiquant si son dernier enfant est vivant ou décédé et, s'il est vivant, constatant qu'il est âgé de sept mois révolus, ou, s'il n'a pas atteint cet âge, qu'il est allaité par une nourrice n'ayant pas d'autre nourrisson. »

3° Les fraudes et les abus de l'industrie nourricière ont principalement motivé les lois anglaise et française de 1872 et 1874. La moyenne de la mortalité sur les nourrissons parisiens s'élevait à 51 p. 100, tandis que celle des enfants des pays où ils étaient élevés était seulement de 19,9. Les *nourrices sèches* des localités auxquelles on envoie le plus de nourrissons ont reçu du peuple le nom bien significatif de *faiseuses d'anges*. Aux environs de Londres et de Manchester l'industrie nourricière (*baby farming*) servait de moyen détourné pour se défaire des enfants nouveau-nés. Depuis 1872, il faut en Angleterre une autorisation pour prendre moyennant salaire des enfants au-dessous d'un an : on exige des garanties de moralité, d'hygiène, etc. De même la loi française de 1874, qui ne fait, dans la plupart de ses dispositions, que remettre en vigueur d'anciens règlements, soumet à l'obtention de certificats la garde des enfants; les parents de l'enfant et la personne à qui il est confié doivent faire des déclarations à la municipalité de leur domicile afin de prévenir les suppressions d'enfant; des inspections et une surveillance administrative spéciale répondent de l'exécution de ces prescriptions et des soins donnés aux nourrissons. Enfin, toute personne qui exerce le rôle d'intermédiaire pour les placements en

nourrice, en sevrage ou en garde doit être munie d'une autorisation préalable. La loi étend sa protection sur les enfants jusqu'à l'âge de deux ans. On n'a pas voulu seulement les protéger pendant la durée ordinaire de l'allaitement, mais aussi au delà, pendant le temps où ils sont mis en garde et en sevrage et où ils ont encore besoin de soins attentifs; deux ans est d'ailleurs l'âge minimum d'admission dans la plupart des salles d'asile. On peut même regretter que le législateur n'ait pas étendu la protection au delà de deux ans, jusqu'à trois ou même quatre ans. Il faudrait enfin que cette protection ne fût pas facultative mais obligatoire pour les départements[1].

A l'aide des mesures protectrices qui s'étendent au moins sur 100,000 enfants, on pouvait espérer réduire au taux moyen la mortalité des jeunes enfants et gagner ainsi à la vie, dès les premières années, un contingent annuel de 16 à 20,000 nourrissons. Ce serait un résultat appréciable dans l'état à peu près stationnaire de la population en France. Ce résultat a-t-il été partiellement obtenu? En l'état très-imparfait des statistiques sur la mortalité infantile, on ne saurait se prononcer avec certitude[2].

474. Enfants naturels; question des tours; assistance. Enfants moralement abandonnés. — Les enfants nés hors mariage, et ceux qui appartiennent à la classe la plus pauvre de la population, doivent être l'objet de mesures protectrices spéciales, car leur existence est la plus menacée. Il faut que la sollicitude du législateur et celle de la charité privée soient en éveil pour protéger la vie de ces enfants. En fait, ce sont les filles-mères qui commettent la presque totalité des avortements et des infanticides[3]. En outre, il y a proportion gardée deux fois plus

[1] Plusieurs départements se refusent encore à voter les crédits nécessaires à l'application de la loi et il ne paraît pas qu'ailleurs il soit fait partout un judicieux emploi des crédits votés (s'élevant à plus de 1 1/2 million). V. *Bulletin de l'Académie de médecine*, t. XXIV (1890), p. 600 et suiv. — Cf. t. XXIV, p. 421 et suiv.

[2] Dans la Seine, l'Allier et la Gironde les résultats ont été excellents, mais les résultats d'ensemble restent problématiques. En effet le taux de la mortalité infantile était 16,2 p. 0/00 (1873-77). Il s'élève à 16,7 dans la période suivante (1878-82) puis a été de 16,5 (1883) et de 16,1 (1884 et 1885).

[3] Moyenne annuelle 59 accusés pour avortements et 209 pour infanticides. Mais la plupart de ces faits criminels échappent à la justice. — V. Drs Rochard et Lagneau, *Bulletin de l'Académie de médecine*, t. XXIV (1890), p. 401 et suiv., 418 et suiv., et 489 et suiv.

de morts-nés parmi les naissances illégitimes que parmi les autres, la mortalité des enfants naturels est près du double de celle des enfants légitimes, et un grand nombre de morts-nés illégitimes sont des infanticides déguisés. Enfin les 3/4 des enfants naturels meurent avant l'âge de l'appel au service militaire[1]. La moyenne des naissances naturelles étant en France de 7,3 p. 0/0, de 1830 à 1880 et depuis s'étant fortement accrue 7,8 p. 0/0 1881-1885; 8,2 1886-1890 et 8,4 p. 0/0 1890[2], il y a un intérêt pratique considérable à s'occuper de la mortalité et de l'abandon de cette partie de la population. Pour détourner de l'infanticide, assurer à l'enfant les premiers soins, la charité publique et privée a imaginé diverses combinaisons; les deux principales, qui ont chacune leurs partisans et leurs adversaires passionnés, sont les *tours* et les secours aux filles-mères[3].

475. Le régime des *tours* n'est autre que celui de la tolérance de l'abandon, aussi bien, par le fait, pour les enfants légitimes que pour les enfants naturels. Il y a eu des *tours*[4] dans les hospices dès le douzième siècle. Reconnus en France et organisés par le décret de 1811, il y en eut d'abord un grand nombre (217), puis les départements y renoncèrent; en 1871

[1] Le Dr Lagneau, *Bulletin de l'Académie de médecine*, t. XXIV (1890), p. 130 et 490.

[2] Elle est de plus de 15 p. 0/0 dans les villes et s'élève jusqu'à 28 p. 0/0 et 30 p. 0/0 dans les grandes agglomérations urbaines comme Paris. A l'étranger le minimum est de 3 p. 0/0. Russie (3,83 dans les Pays-Bas, 4,8 Angleterre); le maximum en Bavière 21,5 p. 0/0 (14,7 en Saxe et en Autriche).

[3] V. O. d'Haussonville, *Revue des Deux-Mondes*, 1er octobre 1876. Cf. la discussion à l'Académie des sciences morales et politiques, mai et juin 1878. Lafabrègue, *Annales de démographie*, 1872, t. II, p. 251 et suiv.; L. Lallement, *Question des enfants abandonnés et délaissés*, 1885; Marjolin, *Nécessité du rétablissement des tours;* Al. Dumas et Rivet, *La recherche de la paternité*, 1890.

[4] Un tour est un mécanisme qui permet de déposer un enfant dans un établissement charitable sans être vu. V. en faveur du rétablissement des tours une pétition au Sénat du docteur Brochard. — M. Bérenger avait saisi le Sénat en 1878 d'une proposition relative au rétablissement des tours. Deux autres propositions soumises en 1881 et en 1891 à la Chambre des députés n'ont pas abouti (Chambre, session 1891, annexes, *J. off.*, p. 1327 et suiv.). V. sur la proposition de réouverture d'un tour à Paris la discussion à la Chambre des députés (Séance 11 novembre 1890) et à l'Académie de médecine (*Bulletin de l'Académie de médecine*, avril 1891).

on n'en comptait plus que 7. Une loi du 5 mai 1869 a fait prévaloir le système des secours aux filles-mères[1].

On a constaté que l'existence des tours avait multiplié d'une façon déplorable le nombre des abandons ; toutefois, la diminution des facilités d'abandon peut avoir pour effet de relever le chiffre des infanticides ; le nombre des infanticides a doublé depuis 50 ans (114 en 1830, 234 en 1876). Il est vrai que depuis il s'est produit une diminution progressive surtout à partir de 1881 (moyenne 185). Le danger des infanticides est le gros argument des partisans du système des tours. La réponse est que l'admission à l'assistance publique produit à peu près, comme mesure préventive des infanticides et des délaissements, les mêmes effets que les tours, à cela près qu'elle ne donne pas lieu aux mêmes abus : l'admission ne s'opère pas sans qu'un dernier appel ait été fait à la conscience des parents ; elle n'a guère d'application que pour les enfants naturels et est subordonnée à une enquête sur les moyens d'existence de la mère qui veut faire l'abandon. D'ailleurs, les enfants assistés ne sont plus élevés tristement dans les hospices où la mortalité était très-forte ; on a substitué à cet ancien système celui du placement à la campagne dans les familles de cultivateurs honnêtes.

Les secours aux filles-mères ont été critiqués : on y a vu une sorte de prime à l'immoralité, un avantage dont les mères légitimes nécessiteuses sont privées. Il faut répondre qu'il n'y a pas de privilège, en droit du moins, pour les mères naturelles ; qu'en faveur des mères légitimes (peut-être même trop exclusivement) existent des *crèches,* institutions de la charité privée qui permettent aux mères, travaillant hors de leur domicile, d'allaiter leurs enfants et de les garder près d'elles[2]. Enfin, il est prouvé que, sur 100 enfants abandonnés, 70 l'ont été avant l'âge d'un an et, sur ce nombre, 30 avant d'avoir même 15 jours. Partant de là, on a pensé que si l'on pouvait assister la mère pendant les premiers temps de la vie de son enfant, on

[1] Ce n'est pas dire cependant que la suppression des tours ait été légale.

[2] Il y aurait grand avantage à instituer des maternités ouvroirs où les femmes seraient admises dans les derniers mois de la grossesse et le mois ou les deux mois suivant l'accouchement ; les plus valides seraient astreintes à un travail productif. V. le Dr Lagneau, *Bulletin de l'Académie de médecine*, 1890, t. XXIV, p. 111, 112 et rapport du Dr Rochard, *Bulletin de l'Académie de médecine,* mars 1891.

diminuerait le nombre total des abandons. De fait, avant la pratique générale des secours temporaires, en 1833, le nombre des enfants à la charge de l'assistance publique était de 130,900. En 1886 on ne compte que 54,500 pupilles des hospices dont 1,700 seulement à l'hospice; les autres élevés à la campagne; mais l'assistance publique délivre des secours à domicile à plus de 45,000 enfants. Ces observations rendent très-recommandable une institution, intermédiaire entre les tours et le système de l'assistance, celle de *bureaux secrets* ou *bureaux d'abandon* dont les préposés uniques, astreints par serment au secret, auraient mission soit de constater les déclarations d'abandon, soit de distribuer des secours aux mères qui se proposeraient de conserver et d'allaiter leurs enfants[1].

476. Une grave question législative domine, dans beaucoup de cas, la question d'assistance : les périls qui menacent la vie ou la santé des enfants naturels seraient conjurés si la mère, dénuée de ressources, pouvait faire peser le fardeau de l'éducation sur le père de l'enfant; mais, dans un certain nombre de pays, la loi interdit la recherche de la paternité naturelle[2]. — On s'est fait quelque illusion de part et d'autre dans la discussion de cette question : le célèbre jurisconsulte Zachariæ a soutenu, avec plus d'esprit que de force, qu'il était nécessaire d'interdire la recherche de la paternité, afin de fortifier les femmes contre la séduction. Il lui semble que si la femme n'avait plus à supporter seule les conséquences de sa faute, tout frein serait ôté au relâchement des mœurs[3].

En raisonnant ainsi, on oublie deux choses : la première que,

[1] Thulié, *Les enfants assistés de la Seine*, 1887, in-4°, p. 266 et suiv. Cf. le Dr Lagneau, *Bulletin de l'Académie de médecine*, 1890, t. XXIV, p. 114. Sur la création d'asiles pour les enfants nouveaux-nés, V. proposition à la Chambre des députés, exp., motifs annexes, 1886, *J. off.*, p. 1348. — Il a même été question de maternités secrètes où les femmes venant faire leurs couches resteraient voilées, ainsi que cela paraît-il a lieu à Vienne, à Moscou et dans quelques autres villes (V. discussion à l'Académie de médecine, *Bulletin de l'Académie*, avril 1891).

[2] L'interdiction existe en France, en Belgique, en Italie et dans les autres pays qui se sont inspirés de la codification française. La recherche est permise en Angleterre, en Allemagne, en Autriche, aux États-Unis, en Espagne et dans la plupart des cantons de la Suisse. Cf. Glasson, *Principes de droit français*, 2e éd., 1884, t. I, p. 270.

[3] Coulet et Vaunois, *Étude sur la recherche de la paternité*, 1880, défendent avec talent le système du Code civil.

dans les unions illégitimes, la part de la femme est bien souvent l'inexpérience, la confiance en des promesses mensongères, tandis que celle de l'homme est la séduction, l'abandon prémédité, souvent même l'abus d'influence du maître ou du patron corrompu. Il ne faut d'ailleurs pas compter arrêter les manœuvres des filles perverties par l'impossibilité de diriger une action contre le séducteur. Le second élément à considérer, c'est l'être innocent, victime d'une lâcheté; il ne convient pas que la loi semble en accepter la complicité.

On a souvent, à l'appui de la recherche de la paternité naturelle, invoqué la raison d'utilité; l'égoïsme des séducteurs n'est-il pas encouragé par la perspective de l'impunité? D'une manière abstraite, il semble bien que la recherche de la paternité naturelle préviendrait un certain nombre d'unions illégitimes. On ne peut cependant avoir de certitude à cet égard : en Bavière, où les pères naturels ne sont pas protégés par la loi, nous savons l'effrayante proportion des naissances illégitimes! Ce fait autorise le doute sur l'efficacité préventive du régime opposé à celui de notre Code civil (art. 340); et pourtant, les partisans de l'interdiction auraient tort d'en tirer une preuve complète : en Angleterre et en Espagne, où la recherche est permise, la moyenne des naissances illégitimes est moins forte qu'en France : 4.8 en Angleterre, 5.51 en Espagne sur 100 naissances. Un bill de 1872 (*an act to amend the bastardy laws*) permet à la mère d'un enfant naturel d'intenter une action contre le père présumé dans le délai d'un an; auparavant, et cela depuis 1835, l'action ne pouvait être exercée que par la paroisse. Dans notre ancienne France les filles-mères pouvaient, en désignant le père de l'enfant, obtenir une provision alimentaire (*virgini parturienti creditur*). La loi anglaise de 1872 fixe aussi un maximum assez faible, 5 shellings par semaine, à la pension que les filles-mères peuvent obtenir de leurs séducteurs. Cette réglementation répond au principal argument qui a été produit en faveur de l'interdiction de la recherche : on prétend qu'elle serait employée bien souvent comme moyen d'intimidation. Pour qu'il n'en soit pas ainsi, il suffit de disjoindre la question de provision alimentaire de la question de paternité. A l'enfant ou à des représentants judiciaires moins suspects que la mère appartiendrait l'action relative à la filiation dans des cas limitativement déterminés par

la loi [1]. La mère ne pouvant obtenir qu'un secours modique ne serait pas incitée à faire des attributions de paternité mensongères. Un tel calcul ne peut provenir que d'une femme pervertie et les juges seraient mis en garde par la mauvaise réputation de la réclamante. L'inconvénient, s'il existe, n'est d'ailleurs pas supprimé par la prohibition de la recherche de la paternité naturelle : nos tribunaux admettent en effet l'action en dommages-intérêts formée contre le séducteur, la question de paternité n'étant pas préjugée.

La législation protectrice de l'enfance s'est enrichie d'une mesure humanitaire qui exercera une action restrictive sur la mortalité : la loi du 24 juillet 1889, relative aux enfants maltraités ou moralement abandonnés, en prononçant la déchéance de la puissance des parents indignes, arrachera à la misère et à l'immoralité beaucoup de malheureux enfants qui seront confiés aux associations charitables ou à l'assistance publique.

Une simple mention doit être faite ici des lois portant interdiction aux femmes et aux enfants du travail dans les mines et de la limitation de la durée du travail des enfants dans les manufactures. L'intervention législative n'est pas simplement justifiée en cette matière par un intérêt d'humanité, mais, de même que toutes les mesures protectrices dont nous venons de parler, par l'intérêt politique de la conservation de la race (nos 838 et suiv.).

[1] M. Bérenger avait proposé au Sénat de modifier en ce sens l'art. 340 du Code civil. Cette proposition a été rejetée après discussion, *J. off.*, 7, 9 et 11 déc. 1883. La Chambre des députés a été saisie d'autres propositions d'abord en 1883 (annexes 1883, *J. off.*, p. 999 et annexes 1884, p. 60), puis en 1890 (Chambre, annexes 1890, p. 1102); aucune n'a abouti.

CHAPITRE II.

LOIS AYANT POUR OBJET OU POUR EFFET DE FAVORISER L'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION.

477. Des lois positives encourageant au mariage et à l'accroissement de la population, si elles ne sont pas secondées par l'influence des idées religieuses ou morales, on peut dire comme des lois somptuaires : *Quid leges sine moribus?* Ce sont les expédients des temps de décadence, à moins que ce ne soit l'essai d'un législateur oublieux de l'insuccès des fameuses lois Julia et Papia Poppæa : les avantages accordés aux *patres* en matière de succession et de legs, les déchéances des *cœlibes* ne purent remédier à la corruption générale et à la dépopulation de l'empire. Il y a cependant lieu de distinguer entre les mesures législatives qui encouragent la population au moyen de primes et celles qui ont pour but de venir en aide aux familles nombreuses par des concessions de terre, des exemptions fiscales ou des dégrèvements d'impôts. Si la loi est impuissante à donner l'impulsion aux naissances, elle peut du moins ne pas détourner des nombreuses paternités par l'accumulation des charges publiques. On a justement critiqué l'édit de Colbert (1666) assurant 1.000 livres de pensions aux gentilshommes ayant dix enfants et 2.000 à ceux qui en avaient douze, quoique sous l'Ancien régime beaucoup de pensions eussent une origine moins légitime. Oui, cet édit avait le tort d'être sans efficacité : « Quel gentilhomme, demande Roscher, aurait pu désirer la survenance de douze enfants pour avoir une pension de 2.000 livres? » Le système de primes nécessairement modiques, sans action sur la natalité générale, ne favoriserait les naissances que dans le prolétariat ; c'est-à-dire dans le milieu où aucun encouragement n'est ni nécessaire ni opportun. En 1797, Pitt proposa un bill pour récompenser les chefs de familles nombreuses. On a plus

judicieusement procédé par des attributions de terres dans les pays neufs[1].

Les exemptions fiscales ne peuvent avoir aucune influence sur la natalité; ce n'est pas dans cette pensée qu'on les propose, mais, dans un pays où la part énorme des impôts indirects fait peser sur les familles nombreuses une charge improportionnelle, elles ont un but d'équité indiscutable. Colbert avait fait dégrever de la taille les familles comptant plus de sept enfants. Sous l'Empire (29 nivôse an XIII), il fut décidé que dans toute famille comptant sept enfants au moins, l'un d'eux serait élevé aux frais de l'État. La loi de finances de 1885 a remis en vigueur cette disposition en en restreignant le bénéfice aux familles nécessiteuses, et de plus, en limitant les établissements de l'État où la bourse pourra être concédée. Depuis, par une nouvelle faveur, les pères et mères de famille comptant au moins sept enfants légitimes ou reconnus ont été exemptés de la contribution personnelle mobilière (loi du 17 juillet 1889, art. 3, dite loi Javal). Accordée d'abord à toutes les familles sans distinction, l'immunité a été limitée aux cotes inférieures à 10 francs pour 1891. Ainsi réduite elle ne profitera même pas à toutes les familles indigentes. Que représente par exemple à Paris une cote mobilière dix fois plus forte pour une famille de neuf ou dix personnes[2]? Ce qui vaudrait mieux ce serait d'établir une progression décroissante de l'impôt personnel mobilier ou des taxes successorales au profit des familles ayant au moins trois ou quatre enfants, ainsi que la proposition en a été faite plusieurs fois ou de majorer leurs taxes.

Comme contre-partie du dégrèvement fiscal des familles nombreuses, il a été souvent question, à l'exemple des lois de 1791 et de l'an II, d'imposer les célibataires, mais cette proposition a toujours paru ridicule ou odieuse : un impôt ne réduirait pas le nombre de ceux qui ne veulent pas se marier et, si l'on veut, laissant le mariage libre, se borner à corriger le défaut de proportionnalité des impôts, il vaut mieux persister à venir en aide aux familles nombreuses au moyen d'exemptions ou de dégrèvements. Il n'est

[1] Au Canada, un lot de 100 acres est attribué aux parents ayant 12 enfants vivants.

[2] V. sur l'application de la loi Javal, Dr Bertillon, *Revue scientifique*, 15 juillet 1890.

pas douteux que l'énormité des charges fiscales et surtout des impôts indirects n'ait contribué depuis 1870 au ralentissement de la progression ascendante de notre population. — On s'est aussi préoccupé, non sans raison, de ne pas faire peser trop lourdement sur les familles nombreuses les charges du service militaire. Les anciennes lois de recrutement tenaient compte, comme cas d'exemption pour le cadet, de la présence d'un frère sous les drapeaux. Avec la loi de 1889, le sort peut maltraiter une famille nombreuse, placer dans la première partie du contingent trois frères sur six [1].

Enfin sans adhérer aux mesures législatives qui ont été employées, soit pour punir les unions stériles, soit pour faire du mariage une obligation civile [2], on concevrait que le mariage fût rendu plus facile, le coût des actes à produire moins onéreux [3]. Mais si cela est vrai, le législateur contribue indirectement, d'une façon beaucoup plus utile encore, à relever la population en prenant des mesures propres à diminuer la mortalité.

Nous savons que tel est l'objet des lois protectrices du premier âge et des lois d'assistance de l'enfance.

La propagation et même l'obligation de la vaccine (à l'exemple de plusieurs pays étrangers, Suède, Angleterre, Allemagne, etc. [4]), la police sanitaire des mesures préventives, et même répressives à l'égard de la transmission des maladies contagieuses, etc., pourraient exercer une heureuse influence sur le taux de la mortalité. Chaque année plus de 30,000 Français suc-

[1] V. sur la proposition de modifier la loi de 1889 de façon à diminuer les charges du service militaire des familles nombreuses, Chambre, *annexes* 1890, p. 107, *J. off.* Cf. Richet, *Revue scientifique*, 21 décembre 1889.

[2] Le divorce en cas de stérilité, l'obligation d'affranchissement imposée par la loi russe aux seigneurs qui n'avaient pas marié leurs serfs avant un certain âge, sont des moyens politiques, qui — entre autres — ont répondu a un besoin d'augmentation rapide de la population chez les nations qui étaient dans la période de croissance.

[3] V. proposition relative au mariage des indigents, Chambre, 1880, annexes, *J. off.*, p. 367.

[4] Le projet de loi sur les services d'hygiène signalé ci-dessous, p. 57, note 2, rend obligatoire la vaccination et deux revaccinations (art. 8) conformément aux conclusions de l'Académie de médecine et du Comité consultatif d'hygiène. Le même projet impose aux docteurs et aux personnes qui soignent les malades l'obligation de dénoncer à l'autorité publique les maladies endémo-épidémiques (art. 7).

combent à des maladies évitables, affirme le doyen Brouardel[1]. Depuis que la vaccine a été rendue obligatoire en Allemagne, la variole ne cause plus que 0,4 décès sur 100,000 hab. dans les villes; en France (1885) on compte 31 décès! La fièvre typhoïde fait 23,000 victimes par an. Dans les villes où des eaux de source ont été amenées, le nombre des décès typhiques a été réduit dans des proportions inespérées. C'est une voie très-large où l'action gouvernementale ne saurait s'engager trop avant. Plusieurs nations étrangères y ont devancé la France en créant un service central d'hygiène[2]. L'Angleterre a dépensé plusieurs milliards pour le service d'hygiène. Les travaux d'assainissement et de salubrité surtout dans les centres de population, la police des logements insalubres contribuent aussi à amoindrir le nombre des décès.

478. Encouragements à l'immigration; ses avantages économiques. — Il y a un moyen direct de favoriser l'accroissement de la population, c'est l'appel à l'immigration. Ce peut être un acte d'excellente politique : l'immigration donne un appoint de population tout prêt pour le travail industriel. Par rapport à l'accroissement résultant des naissances, c'est une anticipation de force productive et une économie de capital d'éducation. En second lieu, quand les immigrants appartiennent aux classes industrieuses d'un pays avancé en civilisation, ils apportent, dans leur patrie d'adoption, les procédés industriels de leur pays d'origine, d'où un nouvel élément de force productive. De fait, c'est par l'immigration que la civilisation s'est propagée en Europe dans les siècles passés. Au douzième siècle, les habitants

[1] *Bulletin de l'Académie de médecine*, 1890, t. XXIV, p. 629 et suiv. Cf. les documents parlementaires cités à la note suivante et le rapport de M. Monod sur les eaux potables des villes, *J. off.*, 13 avril 1891.

[2] Angleterre, actes du 14 août 1871 et du 11 août 1875; Allemagne, ordonnance du 28 nov. 1875 créant l'office sanitaire impérial, etc. Jusqu'ici les services de la santé publique en France ressortissent les uns au ministère du commerce, les autres, avec l'assistance, au ministère de l'intérieur. Il faudrait créer une administration unique, autonome, armée de pouvoirs étendus relativement aux municipalités pouvant provoquer les mesures nécessaires à l'assainissement des villes, à leur alimentation en eaux potables, etc... C'est l'objet d'un projet de loi actuellement soumis à à la Chambre des députés (V. Exp. motifs, Chambre, annexes, 1890, p. 600 et suiv. et session 1891, Chambre, annexes, *J. off.*, p. 2892 et suiv. Cf. Chambre, annexes 1887, *J. off.*, p. 13, sess. extr., p. 373).

des Pays-Bas améliorent la culture des terres dans l'Allemagne du Nord; au quatorzième et au seizième siècles, ils fournissent des artisans à l'Angleterre; à leur tour, les Allemands et les Suédois donnent l'impulsion à l'industrie en Pologne et en Russie. L'exemple le plus important d'immigration est l'établissement des huguenots dans les pays protestants après la révocation de l'édit de Nantes. Cet acte d'intolérance, non seulement appauvrit la France, mais dota les pays étrangers de nos industries les plus florissantes. A la suite de la déplorable insurrection de 1871, un grand nombre d'ouvriers parisiens ont aussi été chercher un refuge et du travail dans les pays voisins.

Des exemptions d'impôt, de service militaire, des concessions de terres, sont les moyens le plus ordinairement employés pour attirer l'immigration : ces sacrifices peuvent être plus que compensés par le profit qu'en retire l'industrie nationale.

479. Inconvénients de l'immigration. Mesures préventives. — L'immigration n'est pas toujours avantageuse : tout d'abord, il arrive souvent que les émigrants n'appartiennent pas à la partie la plus honnète de la population; ils quittent leur pays où ils n'ont pas réussi par leur faute et ils manquent de ressources. Si la nation où ils s'établissent est au niveau de celle qu'ils quittent ou plus avancée en industrie, l'immigration peut n'être qu'un danger, parce qu'elle tend à faire baisser le niveau de l'art industriel, celui du prix de la main-d'œuvre, à aggraver les charges de l'assistance[1]. Les gouvernements ont, pour se préserver de ce péril, les lois de police à l'égard des étrangers, dont la rigueur est très-inégale selon les pays[2].

Lorsque la population d'un pays se développe lentement comme en France, l'immigration a un autre inconvénient : l'immigration est comme une influence rivale de la natalité, puisque se présente pour concourir à l'activité économique un appoint de popu-

[1] Un exemple d'immigration onéreuse est celui des prolétaires italiens du sud aux États-Unis. Leur nombre, en 1888-89, dépassait 50,000, beaucoup étant incapables, sans moyens d'existence (V. Max Leclerc, *Revue des Deux-Mondes*, 1er avril 1889).

[2] Outre la faculté d'expulsion dont peut user le gouvernement, mentionnons, comme mesure préventive, la déclaration de résidence avec justification de nationalité et d'identité imposée chez nous par le décret du 2 octobre 1888.

lation venu du dehors. Aussi peut-on penser que, à raison de la lenteur de l'accroissement de la population française et dans la situation économique du pays, l'éducation industrielle n'ayant pas en général besoin d'une discipline étrangère, l'attraction exercée sur les habitants des nations voisines doit être plutôt maintenue que surexcitée[1]. Ce n'est cependant pas l'opinion de tous, et il en est qui se réjouissent de cet appoint de population, sans réfléchir assez aux dangers que la pénétration de l'élément étranger peut avoir sur nos frontières[2].

On sait déjà que plus d'un million d'immigrants sont établis en France (1,101,800, 1891). C'est plus que le double de ce qu'il en existait en 1860 (497,000). Il a fallu aviser pour soumettre aux charges militaires les enfants des familles étrangères fixées à perpétuelle demeure sur notre sol. On a commencé par présumer leur volonté d'être français (lois du 7 février 1851, du 16 déc. 1874), puis on a fini par imposer la nationalité française (art. 8, 3°, loi du 26 juin 1889), à tout individu né en France d'un étranger qui lui-même y est né. Cela serait parfait si l'on était sûr de ne pas donner le droit de cité à des personnes indignes et surtout si l'on ne fortifiait pas, par l'acquisition du droit au domicile, la situation en France de personnes qui peuvent nourrir contre elle des sentiments d'hostilité. Les naturalisations volontaires doivent, à cet égard, inspirer moins d'inquiétude. Leur nombre (près de 6,000 1890) a plus que doublé depuis la loi de 1889[3].

480. Question de l'immigration des races différentes. — La question de l'immigration des races mongole, africaine et indienne et polynésienne, dans les pays de colonisation européenne, est une question à la fois politique et économique. La question politique ne se présente pas partout de la même manière; mais on conçoit que l'intérêt national puisse se trouver compromis par l'effet d'une forte immigration d'hommes appar-

[1] La question des étrangers en France n'est pas ici examinée au point de vue de la concurrence qu'ils peuvent faire aux travailleurs français ni au point de vue d'un impôt spécial auquel il a été question de les soumettre. V. sur ce point ci-dessous, n°s 1216 et 1217.

[2] 70,000 Italiens soit 12 p. 0/0 de la population dans les Bouches-du-Rhône, 40,000 dans les Alpes-Maritimes soit 19,1 p. 0/0; près de 10 p. 0/0 dans le Var.

[3] V. rapport pour l'application de la loi de 1889, *J. off.*, 11 mars 1891.

tenant à des civilisations toutes différentes[1]. Aussi, au point de vue politique et moral, les effets de l'immigration dont il s'agit sont-ils très-discutés. Ce qui est au fond en cause, c'est l'aptitude des différentes races humaines à la perfectibilité. Tantôt ce sont les Africains qu'on présente comme les plus réfractaires à la civilisation européenne, tantôt les Indiens et les Chinois. M. Leroy-Beaulieu est très-hostile à l'immigration chinoise : « Ces hommes, appartenant à des sociétés vieilles et décrépites, conservent avec tenacité leurs habitudes et leurs mœurs anti-européennes. Leur langue, leur culte sont des obstacles infranchissables à une union avec les autres éléments. C'est une juxtaposition de population que rien ne justifie et n'atténue[2]. » Cette condamnation n'est-elle pas bien sévère? Quoi qu'il en soit, l'explosion d'hostilité qui s'est produite en Californie et en Australie contre les immigrants chinois a été bien plutôt motivée par des griefs d'ordre économique que d'ordre politique.

Dans l'histoire de cette immigration il y a deux phases : celle qui a suivi l'affranchissement de l'esclavage dans les colonies ou dans les pays neufs (Australie, Californie) et la phase actuelle. L'immigration indienne et chinoise a, dans la première phase, atténué les effets de la crise de travail que l'abolition avait produite ; elle a permis aux propriétaires de remplacer facilement les affranchis; mais, en revanche, sur plusieurs points, elle a contribué à la cessation de tout patronage au profit de ceux-ci.

Il n'est pas bien prouvé que l'agriculture coloniale ait encore besoin des ressources de l'immigration : le manque de bras qu'on invoque était aussi l'argument des partisans de l'esclavage. En réalité, elle manquait beaucoup moins de main-d'œuvre que de savoir et d'instruments mécaniques pour l'employer d'une manière productive. « On me demande partout des bras, et je ne vois qu'abus de bras, » s'écriait en 1858 le gouverneur de la Réunion. L'immigration a pu retarder les perfectionnements agricoles. Qu'on remarque bien que ce n'est pas l'effet nécessaire de l'immigration, mais de l'usage qui en a été fait. On peut d'ailleurs en être partisan et réprouver énergiquement le commerce clan-

1 De 1821-1890 près de 300,000 Chinois ont immigré aux États-Unis, la plupart en Californie.

2 Leroy-Beaulieu, *De la colonisation*, 4e édit., 1891, p. 257.

destin de la traite[1] et les traitements barbares infligés aux coolies pendant la durée du transport maritime[2].

Aujourd'hui les immigrants chinois ne sont plus en rivalité avec les esclaves, mais avec les ouvriers libres d'origine européenne. Entre eux la concurrence s'établit à raison des qualités de travail et du prix de la main-d'œuvre. Généralement on ne refuse pas aux Chinois l'application au travail, l'intelligence des affaires : ce sont des banquiers incomparables. Ils se prêtent à toute besogne, et un bon juge, M. Simonin, les signale comme des « terrassiers modèles, sobres, disciplinés, intelligents, d'une habileté de main merveilleuse, d'une gaieté, d'une égalité d'humeur inaltérables. » Ils ont fait les travaux de terrassement du chemin de Panama dans une région infectée par la malaria, ceux des canaux de la Californie; aux îles Chincha, ils extraient le guano.

481. Le conflit entre l'Européen et le Chinois ou l'Hindou vient de ce que ces derniers se contentent de beaucoup moins que le plus pauvre ouvrier de la race blanche. Ils se suffisent avec un salaire d'une modicité extrême, 1/5e ou 1/6e de celui de l'Européen. C'est une cause de réduction pour le prix général de la main-d'œuvre. Aussi, dans les pays neufs où tout d'abord l'élément chinois avait fourni un concours précieux, en Australie (Queensland et Victoria) et en Californie il a fallu réagir : des lois ont été dirigées contre l'immigration chinoise[3]; il est triste d'avoir à dire que, même en Californie (1879), un grand nombre de coolies chinois ont été massacrés par la population européenne, et qu'en Australie (1888) les trades unions se sont

[1] Dans les pays où l'esclavage a été longtemps maintenu, ainsi à Cuba, les facilités pour l'immigration ont réagi sur la condition des esclaves : elle y était beaucoup plus douce auparavant.

[2] C'est le *labour trade*. Aux îles Fidgi on importe des Polynésiens venant des Nouvelles-Hébrides qui s'engagent pour trois ans moyennant un salaire annuel de 50 à 75 francs. Ils doivent être rapatriés au bout de l'engagement triennal. Il a fallu, par un bill spécial, *polynesian act*, réprimer les abus des industriels qui font le trafic des coolies. Il a été constaté que de 1843 à 1875, sur 161,500 coolies Hindous, 48,500 avaient succombé aux colonies, moins de 17,000 avaient été rapatriés.

[3] Aux États-Unis l'immigration chinoise d'abord libre a été restreinte puis presque totalement supprimée à la suite de négociations diplomatiques. L'immigration avait pris une extension menaçante : 35,000 en 1882. Les États-Unis doivent respecter les droits de résidence des Chinois établis, mais ont acquis l'avantage de suspendre pour 20 ans, l'immigration (1888).

opposées par la violence à leur débarquement. Évidemment, une forte immigration d'ouvriers appartenant à une race différente produit sur le marché du travail la même perturbation que la brusque introduction d'engins mécaniques. Aussi conçoit-on qu'au moyen de lois préventives le pays menacé par cette invasion cherche à en modérer le flot. On peut admettre à cet égard des mesures de préservation, sans pour cela méconnaître que l'immigration, quant au développement de la richesse générale, ne puisse avoir d'heureux effets surtout dans la période de constitution économique des pays neufs. Il convient d'ajouter que les inconvénients du déplacement d'industrie nécessité par la concurrence inégale que subissent les ouvriers européens, sont moindres si ceux-ci ont une réelle supériorité industrielle : les emplois demandant le plus de savoir, de confiance, par conséquent les mieux rémunérés, doivent alors leur demeurer réservés définitivement. Par exemple, dans les manufactures qui se fondent sur les rives du Gange, à cause du bas prix de la main-d'œuvre des Hindous, spécialement dans les filatures de coton, les indigènes sont placés sous la direction de travailleurs européens qui reçoivent des salaires très-largement rémunérateurs. Mais il n'en est pas de même pour les Chinois qui ont une remarquable souplesse d'esprit et seront bientôt en état de remplacer l'Européen dans la plupart des emplois industriels [1].

Les départs ont été depuis de 10,000 à 17,000 par an, les entrées ont à peu près cessé (1,700, en 1890). Un bill (contraire aux engagements pris avec le gouvernement chinois) refuse même les permis de retour aux Chinois établis antérieurement. De là un conflit diplomatique. En Australie et dans la Nouvelle Zélande l'immigration, frappée d'une taxe d'abord de 10, ensuite de 100 livres et limitée à un Chinois par 50 puis par 100 et enfin par 300 tonneaux, serait absolument prohibée si les colonies océaniennes étaient soutenues par le gouvernement anglais, mais l'action de celui-ci est gênée par ses engagements avec le gouvernement chinois et les intérêts du commerce britannique. V. sur tous ces points, Max Leclerc, *Revue des Deux-Mondes*, 1er avril 1889.

[1] La question qui vient d'être examinée pourrait peut-être avoir un jour un très-grand intérêt pour l'Europe, si le percement de l'isthme de Panama s'effectuait ; une porte entre les deux océans serait ouverte au courant d'émigration de la race jaune.

CHAPITRE III.

LOI AYANT POUR OBJET OU POUR EFFET DE MODÉRER L'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION.

---

482. Population et lois du mariage. — La plupart des disciples de Malthus, malgré leur crainte d'un accroissement trop rapide de la population, ont justement repoussé l'emploi des combinaisons législatives directes proposées en vue de le modérer. La doctrine de Malthus a cependant exercé une certaine influence sur la législation de plusieurs États de l'Allemagne au XIXe siècle[1]. On s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les lois restrictives sont tyranniques que leurs effets sont tantôt nuls, tantôt contraires au but poursuivi.

Cette remarque s'applique particulièrement à la multiplication abusive des empêchements aux mariages[2]. La pratique de la législation canonique prouve bien qu'on ne peut faire fonctionner inflexiblement un système d'empêchements développés à l'excès. On ne saurait non plus approuver les lois inspirées par la doctrine de Malthus qui, en vue d'entraver les mariages, fixeraient un âge minimum trop élevé : il en était ainsi dans le Wurtemberg, en Bavière (en vertu de plusieurs lois postérieures à 1807, 1808) et dans plusieurs autres pays allemands; elles n'ont complètement disparu qu'en vertu de la loi allemande du 6 février 1875. Quand l'âge minimum est en désaccord avec les tendances de la race et les habitudes nationales, il n'arrête pas l'accroissement de la population, mais favorise les unions irrégulières. Est-ce une simple coïncidence? La Bavière et le Wurtemberg ont la plus forte proportion de naissances illégitimes de toute l'Europe!

[1] V. Elster dans le *Handwörterbuch* de Conrad, t. II, p. 499 et suiv.

[2] Au surplus, les règles sur les empêchements, spécialement celles qui portent interdiction au mariage entre personnes appartenant à des castes où à des classes sociales différentes, n'ont pas tant pour but d'élever des barrières contre un accroissement excessif de population que de conserver les qualités de la race, la pureté du sang.

Quelques législations ont subordonné la faculté de se marier à la justification de moyens d'existence suffisants : telle est encore, malgré la législation nouvelle du mariage, la règle restée en vigueur dans plusieurs pays (Hesse, Wurtemberg); ailleurs, dans la Saxe, il suffit de ne pas recevoir des secours. Si ces règles restrictives étaient rigoureusement observées, elles diminueraient le nombre des unions, mais, à moins qu'elles ne trouvent un puissant auxiliaire dans la pureté des mœurs, elles détournent du mariage sans atteindre leur but : les pays de l'Allemagne du Sud sont, on le sait déjà, ceux où l'on compte le plus de naissances illégitimes; à Munich la proportion est de une sur trois. Les garanties reposant sur la capacité industrielle ou sur la possession de revenus ne peuvent être fixées ou appréciées d'une manière assez sûre pour répondre aux intentions du législateur[1]. — Enfin, il est certains expédients immoraux ou simplement impraticables qui peuvent être passés sous silence : au nombre de ces derniers on doit ranger la lactation prolongée, imposée comme une obligation légale.

483. **Influence du communisme.** — St. Mill[2] attribue au communisme l'avantage de contenir le développement de la population. C'est véritablement un paradoxe, car il va de soi que si l'on exonère le chef de famille de toute obligation paternelle, on supprime jusqu'à la notion même de la prévoyance. L'ingénieux publiciste ajoute que, si la réprobation de l'opinion à l'égard des familles trop nombreuses n'était pas suffisante, on pourrait réprimer par des peines quelconques le fait d'appeler de nouveaux venus à participer aux biens de la communauté. Si ce n'était pas assez d'objecter l'immoralité d'un pareil système, il faudrait dire que du moment où la population n'est plus réglée par les volontés libres, il n'y a logiquement qu'une seule institution qui puisse en contenir ou en activer le mouvement, c'est l'esclavage. On ne saurait donc considérer l'opinion exprimée par St. Mill que comme une excentricité qu'il serait superflu de discuter davantage.

484. **Population et crédit.** — Un économiste contemporain fait

[1] La condition d'un minimum de revenus peut être imposée aux personnes qui dépendent de l'autorité militaire, mais elle ne doit pas devenir une loi générale.

[2] St. Mill, *Principes*, t. I, p. 242 de la trad.

intervenir le crédit dans le règlement de la population[1]. Il part de l'idée exacte que la mise au monde d'un enfant constitue à la charge du père une obligation *sui generis*. Cela posé, « on peut concevoir, écrit M. de Molinari, un progrès qui rendrait d'une part l'obligation exigible, d'autre part remboursable et qui donnerait ainsi ouverture à l'intervention du crédit dans l'élève et l'éducation de la génération nouvelle. » Si nous comprenons bien, cela signifie que les dépenses d'éducation avancées par les parents seraient remboursables par les enfants sur les profits de leur travail. Tout d'abord, il est impossible de saisir comment ce système pourrait mettre un frein au développement de la population ; on ne voit pas, en effet, le moyen de rendre « l'obligation exigible. » Si les parents n'ont pas de ressources, d'où leur viendrait, en ce cas, le crédit? En supposant le crédit obtenu, c'est l'enfant qui serait le gage ou plutôt son travail à venir; voilà donc la génération nouvelle hypothéquée à raison des dépenses faites pour son éducation. Mais alors que devient le principe rationnel selon lequel le capital d'éducation doit être un prélèvement sur le revenu? (n° 453).

485. Population et lois militaires. — En dehors des lois dont l'objet principal est la population, il y en a certaines qui ont sur son développement une action très-marquée, ce sont surtout les lois militaires. La nécessité d'une autorisation pour se marier imposée aux jeunes soldats et la disponibilité de ceux qui sont maintenus dans leurs foyers tendent à diminuer le nombre des mariages précoces. Bien que les nécessités de la défense déterminent l'option entre tel système militaire ou tel autre, l'effet sur la population des lois de recrutement est pris accessoirement en considération. Un système de recrutement général graduel, c'est-à-dire d'obligation au service militaire pour tous les hommes valides, n'est pas nécessairement plus contraire au développement de la population que le système de recrutement partiel par la conscription.

Sous la loi de 1832, pendant les sept années de service, sous les lois de 1868 et de 1872, pendant les cinq années d'incorporation dans l'armée active[2], le mariage n'était possible que

[1] De Molinari, *Évolution économique*, p. 431.

[2] En outre pendant la première année de réserve et même pendant les trois autres au cas de rappel à l'activité sous la loi de 1868.

moyennant autorisation. La loi de 1872 laissait le mariage libre aux hommes de la réserve ; pour ceux de la seconde partie du contingent il devenait possible dès la libération, après un an parfois même après six mois. Comparée aux lois antérieures, la loi de 1872 atténuait les inconvénients de l'obligation militaire sous le rapport des mariages ; elle permettait des unions moins tardives et par conséquent plus fécondes [1]. La loi de 1889 accentue l'évolution favorable au développement de la population en réduisant le temps de service dans l'armée active à trois ans et en décidant le renvoi en disponibilité après un an de service des hommes de la deuxième portion du contingent, d'après le tirage au sort. Les hommes de la disponibilité et de la réserve de l'armée active peuvent se marier librement (art. 58) [2]. Il faut dire qu'il y a une contre-partie qui répond à une situation inéluctable : le contingent annuel qui est resté fixé à 40,000 hommes jusqu'en 1824, porté alors à 60,000, puis à 80,000 en 1832, et à 100,000 hommes depuis 1857, atteint 193,473 h. (1890) dont 51,866 de la disponibilité [3]. Parmi les causes qui ralentissent le mouvement ascensionnel de la population française, ce trop large prélèvement doit être compté pour une part, mais il ne suffit pas à expliquer notre état presque stationnaire. Dans l'empire allemand, où le mouvement ascensionnel de la population ne s'est pas ralenti, il n'était guère moindre il y a quelques années encore. Malheureusement l'inégal accroissement de la population tend à augmenter la différence ; sur 10,000 hab. l'armée active prélève 108 hommes en Allemagne ; sur le même nombre elle en prélève 138 en France.

[1] Avant la loi de 1872, au contraire, le célibat militaire avait été encouragé par les primes de rengagement.

[2] Quant aux nombreuses familles, les seules atténuations de la loi de 1889 consistent : 1° dans le renvoi après un an du fils unique ou de l'aîné des fils d'une famille de 7 enfants (v° ci-dessus, n° 477, note), 2° dans le passage de droit des réservistes pères de 4 enfants à l'armée territoriale.

[3] L'effectif de paix (1891) est de 508,686 sous-officiers et soldats auxquels est imposé le régime restrictif du mariage. Dans ce chiffre ne sont pas compris les 30,341 officiers de l'armée de terre ni les 40,000 hommes des équipages de la flotte.

SECTION III.

ÉMIGRATION ET COLONISATION.

486. Les habitants qui quittent un pays, isolément ou collectivement, se portent tantôt vers des États déjà constitués et vont se mêler à la population indigène avec ou sans esprit de retour; tantôt, au contraire, ils se proposent de fonder des établissements reflétant d'une manière durable l'image de la mère-patrie. Au premier cas, il y a émigration proprement dite, au second colonisation. Les Allemands qui quittent leur pays, même depuis qu'ils ont des colonies en Afrique et en Océanie, se disséminent, notamment aux États-Unis, en Australie ou dans l'Amérique du Sud. Au contact des Anglo-Américains, on a remarqué qu'ils gardent avec moins de persistance leur physionomie nationale qu'au sein des populations européennes où ils se répandent aussi quoique en moins grand nombre (France, Russie, Hongrie, etc.). L'émigration allemande a plusieurs fois dépassé par an le chiffre de 200,000 (250,000, 1854; 220,000, 1881). Les Anglais et Irlandais seuls fournissent à l'émigration un contingent plus considérable. Supérieure en moyenne à 240,000 par an (1881-1890) l'émigration anglaise a dépassé le chiffre énorme de 320,000 en 1883. Dans le passé la tendance de l'émigration anglaise a été la colonisation. En ce siècle l'attraction des États-Unis a été la plus forte. De 1815 à 1890, sur 12,8 millions d'Anglais qui ont émigré, 8,5 millions se sont portés vers les États-Unis, 3,7 vers les colonies anglaises, 1/2 million vers les autres pays.

Émigration proprement dite et colonisation s'expliquent par les mêmes causes : on doit placer au premier rang une influence toute morale, l'esprit d'aventure très-inégalement développé selon les races : les Anglo-Saxons et les peuples d'origine germanique cèdent facilement aux séductions d'un établissement en pays étranger. L'instinct de l'attachement au sol natal est plus fort chez la race latine, en France surtout. D'autres causes sont

économiques ou sociales : l'excès de population, le paupérisme, la transportation à titre de peine, les persécutions politiques ou religieuses. Nous ne voulons pas revenir sur l'influence désastreuse de ces dernières.

487. **Émigration et excès de population.** — L'émigration est-elle un moyen de remédier à l'excès de population? Non, assurément, si l'*over population* était ce que pensait Malthus, une sorte de maladie chronique des sociétés. Les partisans de la doctrine de Malthus prétendent — et en cela ils sont logiques — que l'émigration, loin d'atténuer la force de multiplication, agirait plutôt comme un excitant et qu'un nouvel excédent de naissances compenserait fatalement le vide fait par l'émigration. Nous repoussons cette conséquence avec la théorie de Malthus dont elle n'est qu'une déduction logique. — Ce qui est vrai, c'est que l'émigration ne suffit pas pour arrêter le mouvement ascensionnel d'une société en progrès dont la population s'accroît. C'est ce qu'on peut remarquer pour l'Angleterre, pour l'Allemagne qui fournissent cependant les plus forts contingents à l'émigration. Mais la raison de ce fait n'est pas que la loi de Malthus soit exacte, c'est que l'émigration n'absorbe qu'une partie seulement de l'excédent des naissances sur les décès. L'émigration enlève environ moitié de cet excédent à l'Angleterre, un sixième seulement à l'Allemagne.

L'émigration a un tout autre effet lorsqu'elle est déterminée par un excès de population véritable; c'est alors un remède efficace à la misère et aux souffrances d'une population qui, par suite de causes transitoires, trouve de trop grandes difficultés à vivre sur le sol natal. De fait, elle a sauvé 1,200,000 Irlandais d'une misère affreuse de 1851 à 1861 à l'époque où, par suite de la maladie des pommes de terre, l'Irlande fut réduite à la famine. La population de l'Irlande s'abaissa alors de près de 800,000 âmes. L'émigration peut aussi avoir un effet salutaire sur une partie des couches profondes de la population, sur celles qui, étant vouées au paupérisme par le vice et l'imprévoyance, sont incapables de se relever dans le milieu social de leur déchéance. Qu'on se rappelle à ce propos ce qui s'est passé en Californie et en Australie. Par la même raison, la transportation à titre de peine est susceptible de donner de bons résultats : l'amendement moral des criminels par les travaux de colonisa-

tion agricole est un phénomène des plus curieux : les occasions de convoitise jalouse, d'inconduite et d'intempérance ne sont pas fréquentes dans les solitudes que vont peupler les émigrants. Après le labeur pénible de la première génération, il n'est pas rare de rencontrer la moralité et l'aisance chez les familles émigrantes.

Si les causes de l'émigration et de la colonisation sont les mêmes, les conséquences économiques en sont ou en peuvent être très-dissemblables. Elles ont cependant deux résultats communs : 1° la perte de bras et de capitaux pour le pays d'où l'émigration est sortie ; 2° la propagation de la civilisation et de l'industrie dans les contrées du monde où elles n'avaient pas encore pénétré.

CHAPITRE I.

ÉMIGRATION. THÉORIE ÉCONOMIQUE ET RÉGIME LÉGAL.

488. **Théorie économique de l'émigration.** — Les opinions les plus opposées ont eu cours sur les effets de l'émigration. Plusieurs publicistes depuis Bacon ont vu dans l'émigration le moyen de remédier à l'excès de population. D'autres, en plus grand nombre, ont surtout considéré la perte d'hommes et de capitaux qui en résulte. Pour déterminer les effets économiques de l'émigration, il faut tout d'abord être fixé sur les points suivants : 1° Qu'est-ce que l'émigration enlève au pays d'origine? 2° Y a-t-il une compensation aux pertes immédiates qui en résultent? 3° Enfin quel est le courant de l'émigration?

489. L'émigration a pour effet une diminution immédiate de bras et de capitaux dont l'importance dépend de la qualité de la population émigrante. On peut l'envisager à deux points de vue : 1° comme une cause de hausse des salaires ; 2° comme une cause d'affaiblissement des forces productives. Le courant d'émigration, même dans les pays où il est le plus considérable, n'agit pas d'une manière sensible sur le taux des salaires. L'idée contraire se rattache à une notion erronée selon laquelle la quantité de travail et le fonds des salaires seraient en quantité absolument fixes (V. nos 817 et suiv.). Quant à l'effet de l'émigration des bras et des capitaux sur la puissance productive du pays d'émigration, on n'est d'accord ni sur la doctrine ni sur les faits. En doctrine, l'émigration des bras et des capitaux a été présentée d'une façon absolue comme un mal (J.-B. Say) ou comme un bien (Merivale). Elle est tantôt l'un, tantôt l'autre. C'est un mal, si la population du pays n'est pas en excès, si de plus l'émigration se compose d'habitants appartenant aux classes moyennes et est déterminée par le désir de faire fortune au loin : alors elle prive l'industrie nationale d'hommes pour la plupart industrieux et énergiques, et, dans la répartition des fortunes, fait disparaître des situations inter-

médiaires entre la richesse et la pauvreté, situations qui ont une si heureuse influence sur l'ordre social. — De même, quant aux capitaux, la sortie qui s'en fait dans un pays peu riche l'appauvrit sans compensation ; mais s'il s'agit d'un pays où, par suite du développement industriel, il y a excès de production, pléthore de capitaux, l'émigration qui a lieu remédie à la surproduction, à la baisse des produits et ouvre au dehors aux industries en souffrance de nouveaux marchés (n° 216).

Relativement aux faits, c'est-à-dire en ce qui concerne la masse de capitaux entraînés par l'émigration, il y a aussi dissentiment. Selon Roscher qui donne des détails précis sur l'émigration allemande (spécialement sur celle de la Prusse et de la Bavière) et selon Bancroft qui cite l'exemple de l'immigration de 1832 au Canada, les émigrants emportaient ordinairement un capital supérieur à la moyenne individuelle du capital dans le pays d'émigration : de 1820 à 1890, l'Allemagne a donné aux États-Unis 4 millions d'hommes et un capital de 4,5 milliards[1]. M. Leroy-Beaulieu pense, au contraire, que l'émigration se recrutant parmi les classes les plus pauvres n'enlève à la nation, même en Allemagne, qu'une masse de capitaux peu considérable qu'il estime à 30 à 40 millions par an[2].

En fait, il résulte de documents statistiques allemands que les émigrants dans les dernières périodes décennales se composent en très-forte proportion (440 sur 1,000) d'hommes adultes et que les 2/3 des hommes adultes pratiquaient dans la mère-patrie une profession déterminée[3].

490. Nous venons de nous demander ce que les émigrants enlèvent à leur pays, cherchons à répondre à la seconde question : Y a-t-il une compensation aux pertes immédiates de l'émigration? Parmi les émigrants, un grand nombre conservent l'esprit de retour, et, après un certain nombre d'années, rentrent enrichis dans leur patrie. Sans doute, au bout de quelques générations,

[1] Le directeur du bureau de statistique de Berlin, M. Becker, évalue de 800 à 900 marks, la perte de capital que subit l'Allemagne par chaque émigrant. Le chiffre de 4 millions d'émigrants allemands aux États-Unis est donné par l'*Almanach de Gotha* de 1892, p. 517.

[2] Leroy-Beaulieu, *De la colonisation*, 4e édit., p. 700.

[3] V. sur l'analyse des effets de l'émigration, von Philippovich, *Rev. d'Écon. polit.*, 1890, p. 363 et suiv.; Leroy-Beaulieu, *De la colonisation*, p. 667 et suiv., 702 et suiv. Cf. Grad, *Revue des Deux-Mondes*, 15 janv. 1885.

les émigrants qui se fixent dans le pays où ils se sont transportés, se confondent avec la population indigène, mais, même alors, leurs intérêts et leurs traditions les portent pendant longtemps à commercer avec leur pays d'origine et à propager dans le pays où ils sont fixés le goût des produits de l'industrie de leur patrie. Ils contribuent, de cette manière, à ouvrir de nouveaux débouchés à ces produits. Les seuls pays de l'Amérique, la République Argentine et l'Uruguay, avec lesquels la France ait réussi à maintenir un courant commercial égal ou supérieur à celui de l'Angleterre, sont ceux où une importante colonie française s'est établie; nous avons de 60 à 80,000 de nos compatriotes à la Plata et environ 15,000 dans l'Uruguay.

491. Enfin, il faut avoir égard à l'importance du courant d'émigration. On dit que l'émigration ne saurait prendre des proportions assez fortes pour compromettre l'avenir politique et économique d'un pays. C'est une affirmation assez téméraire : les deux nations qui ont fourni le plus à l'émigration, l'Angleterre et l'Allemagne, sont au nombre de celles dont la population augmente avec rapidité; de là, cette affirmation que la doctrine de Malthus a contribué à accréditer. Mais, évidemment, une émigration aussi considérable serait envisagée différemment si elle se produisait dans un pays tel que la France, où la population est presque stationnaire. Ce que l'on peut dire avec plus de vérité, c'est que l'émigration qui a pour cause l'excès de population se règle elle-même : vient, en effet, un moment où les hommes valides trouvent dans leur propre pays des emplois assurés et avantageux. A cette limite, le mouvement d'émigration doit naturellement s'arrêter. J.-B. Say a reconnu l'affaiblissement de puissance productive qui peut résulter, au moins temporairement, de l'émigration. Bien qu'il se place sur le même terrain que Malthus, il admet très-bien que l'émigration d'adultes laborieux, utiles, est un mal; qu'en réalité, si par l'effet de la loi de population, les vides doivent être comblés, les hommes faits ne seront remplacés que par des enfants, c'est-à-dire par des êtres qui consomment sans produire.

En ce siècle, l'émigration a pris une extension qu'elle n'avait jamais eue dans les siècles précédents[1]. Le rapide développe-

[1] L'émigration européenne avant le XIXe siècle a suivi deux courants :

ment économique du Nouveau-Monde, la découverte de gisements aurifères, puis aussi les progrès de la navigation maritime, l'ont encouragée puissamment. En quatre années, après la famine irlandaise de 1847, l'émigration atteignit le chiffre de 1,100,000 personnes. Ce sont, on le sait, les Anglais et les Allemands qui ont surtout tendance à s'expatrier. On évalue à 20 millions (1890) le nombre total des émigrants européens depuis 1820. En 1882 ils se répartissaient ainsi : 12,8 millions d'Anglais, 5 millions d'Allemands, 700,000 Italiens, 600,000 Scandinaves, 440,000 Espagnols, 385,000 Français [1]. Les États-Unis ont absorbé les 3/4 de l'émigration totale; jusqu'à la dernière période décennale leur part était même de près des 4/5es. Le surplus se dirigeait sur les colonies anglaises, l'Australie et les autres pays. Le flot de l'émigration, qui avait faibli après 1873, a depuis 1880 pris un énorme développement, près de 1,100,000 individus en 1890. En 1881 et 1882 l'immigration aux États-Unis a atteint son apogée, 675,000; tombée à 350,000 en 1885 elle s'est relevée depuis à plus de 500,000. Si jamais la masse des immigrants aux États-Unis n'a été plus forte, cependant la part relative de ce pays dans l'émigration européenne totale est moindre aujourd'hui qu'autrefois. Depuis 1885 l'émigration à la République Argentine a fait de grands progrès, 155,000 en 1888, 260,000 en 1889, 138,000 en 1890. L'immigration a aussi grandi au Canada (environ 80,000), au Brésil, plus de 100,000 (1890), en Australie 233,000 (1890). En retranchant le reflux d'émigration vers l'Europe celle-ci fournit aujourd'hui aux autres parties du monde annuellement environ 800,000 hommes.

l'émigration espagnole et portugaise qui a peuplé l'Amérique du Sud; l'émigration des Quakers, des catholiques irlandais et des Huguenots vers l'Amérique du Nord à partir du XVIIe (V. von Philippovich, *Rev. d'Écon. polit.*, 1890, p. 343 et suiv.).

[1] D'après une enquête diplomatique récente, il n'y aurait que 200,000 Français établis dans les différents pays de l'Europe, 124,000 dans l'Amérique du Nord (le Canada non compris), 36,000 dans l'Amérique du Sud, 21,000 en Afrique, 15,000 en Asie et 3,000 en Océanie. Les colonies et les pays de protectorat sont bien entendu tenus en dehors de ces statistiques, d'ailleurs évidemment insuffisantes, notamment pour les Français établis dans l'Amérique du Sud, puisqu'en deux années seulement, 1888 et 1889, la République Argentine a reçu 44,000 Français. On peut porter à un demi million au moins, le nombre des Français établis à l'étranger. L'émigration officiellement recensée a été de 6,000 en 1885, 7,300 en 1886, 11,170 en 1887, 23,300 en 1888. Le contingent réel doit être d'environ 25,000 par an.

492. Régime légal de l'émigration. — Les lois prohibitives de l'émigration sont corrélatives à un régime de servitude ou de servage. On ne comprend guère, avec le principe de la liberté civile, l'interdiction faite aux particuliers d'aller s'établir où il leur plaît sous les seules restrictions qui doivent résulter des obligations militaires; mais ce régime de liberté est tout moderne et ne paraît pas même avoir complètement triomphé. L'Angleterre a été toujours fidèle depuis un siècle au principe d'abstention : elle n'a ni prohibé, ni excité l'émigration. Il fut question un moment de voter des subsides en faveur des émigrants irlandais; cette mesure d'humanité fut même repoussée [1]. En 1873, le gouvernement allemand a catégoriquement déclaré qu'il entendait rester neutre [2]. Mais, dans le passé, les mesures restrictives de l'émigration sont nombreuses : en France, en Italie, en Angleterre, en Allemagne, il était interdit d'émigrer aux ouvriers et à ceux qui n'étaient pas dénués de ressources; Colbert fit rendre plusieurs édits en ce sens. Le seul moyen de mettre obstacle à l'émigration est de faire disparaître les causes qui la motivent; ainsi la dépopulation du pays Basque est due à l'absence d'industries dans les campagnes; tant que cette situation économique ne sera pas modifiée, notamment par l'exploitation des mines et par l'établissement de voies de communication, on ne tarira pas le courant d'expatriation qui s'y est produit.

Les sacrifices pour l'émigration ne sont pas ordinairement faits par le pays d'origine, si ce n'est à titre d'assistance; mais plusieurs des pays de destination (Canada, Cap, Nouvelles-Galles du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande, etc.), selon le système recommandé par Wakefield consacrent une partie du produit de la vente des terres à payer les frais de transport, ou bien même inscrivent à leurs budgets des crédits destinés à encourager l'immigration et qui sont employés en paiement de transports gratuits, de primes aux compagnies d'émigration, de sub-

[1] En 1887 cependant, le gouvernement anglais, pressé par l'opinion, a fait une enquête sur l'émigration soutenue par l'État (*State aide-emigration*).

[2] Après 1848, l'émigration aux frais de l'État fut organisée pendant quelque temps en Allemagne; et, dans l'Allemagne du Sud, diverses communes ont continué d'accorder des subventions. Mêmes faits dans plusieurs cantons suisses.

ventions en nature ou en instruments de travail aux nouveaux débarqués[1]. Le système des encouragements à l'immigration n'a pour les pays neufs qu'une valeur de transition. Dès que le peuplement a fait d'assez grands progrès on l'abandonne. C'est ce qui se passe aux États-Unis notamment dans les États de l'Est. Les classes laborieuses cherchent à défendre les hauts salaires contre la concurrence des ouvriers immigrants. Non seulement les mesures destinées à provoquer l'immigration dans la République américaine ont été abandonnées mais la législation fédérale a, depuis 1882, soumis les immigrants à une taxe publique; les contrats relatifs au transport d'émigrants en échange d'engagements de travail sont interdits; les personnes nécessiteuses ou indignes se voient refuser l'entrée du territoire américain. Ces règles restrictives ont été renforcées en 1885 et en 1891 (loi du 3 mars). En revanche, diverses institutions publiques et privées viennent en aide aux immigrants autorisés à s'établir aux États-Unis. Ils y obtiennent sans difficulté, au bout de 5 ans, le bénéfice de la naturalisation[2].

Quoique la tendance la plus générale des États modernes soit de se désintéresser dans la question de l'émigration, il n'en est peut-être aucun en Europe qui n'ait pris des mesures légales en vue de protéger les émigrants : il s'agit d'empêcher ce qu'on a appelé *la traite des blancs*. Les mesures de protection consistent dans une intervention administrative sur le commerce des transports. Cette industrie est soumise à des autorisations préalables, parfois à des cautionnements. Dans plusieurs pays, les autorités des ports (commissaires de l'émigration) s'assurent que les émigrants seront accueillis dans le pays de destination et qu'ils y trouveront des moyens d'existence. La surveillance porte aussi sur le bien-être et la sécurité des émigrants à bord[3].

[1] Des communes entières russes ou irlandaises ont été transportées au Canada aux frais de l'État. Les immigrants y obtiennent gratuitement une concession de 340 acres (*Homestead*), qui peut être doublée moyennant un prix minimum. A la Plata, la loi du 3 novembre 1887 et au Brésil, la loi du 28 juin 1890, établissent aussi, surtout cette dernière, un système complet d'immigration subventionnée.

[2] V. sur le régime de l'émigration aux États-Unis, *Rev. d'Écon. polit.*, Mayo-Smith, 1891, p. 29 et suiv.

[3] V. pour la France, loi du 18 juillet 1860, décrets du 15 mars 1861 et du 15 janvier 1868. Cpr. pour la Hollande, la loi du 15 juillet 1869, pour la

Enfin les principaux États ont créé un service public d'informations sur les ressources des pays où se porte l'émigration afin de prévenir de cruels mécomptes[1].

Belgique, les lois de 1876, pour la Suisse, loi de 1880, et pour l'Italie, celles de 1876 et de 1888. *Add.* sur le régime légal de l'émigration, Philippovich (*loc. cit.*), et les autorités citées par cet auteur.

[1] Tel est, en Angleterre, l'*Emigrant's information office*, créé en 1886.

CHAPITRE II.

COLONISATION, THÉORIE ÉCONOMIQUE ET RÉGIME LÉGAL.

---

493. I. Les entreprises de commerce au delà des mers, l'exploitation économique de territoires conquis ou occupés pacifiquement, l'essaimage d'une population détachée de la mère-patrie à la suite de dissensions politiques ou religieuses, ou poussées à s'expatrier par le goût des aventures, par les difficultés de l'existence, telles sont aux siècles passés, comme de nos jours, les causes générales de la fondation des colonies. Pour les métropoles, les mobiles de la politique coloniale sont complexes : les uns sont d'ordre économique, ainsi le placement lucratif d'abondants capitaux, l'extension des débouchés commerciaux, la mise en valeur de pays neufs; les autres intéressent la puissance de l'État : c'est le développement des forces maritimes, l'expansion de la race, le rayonnement de l'action politique. Il semblerait que l'économiste dût borner son examen aux mobiles d'ordre économique et aux problèmes organiques de la colonisation : quels sont, suivant la nature des colonies, les moyens propres à favoriser la croissance de ces nouvelles sociétés; quels vont être dans la sphère des intérêts matériels les rapports, entre elles et leur métropole; seront-elles pour celle-ci une charge ou une source de prospérité? Mais il est impossible de faire abstraction des intérêts politiques et nationaux engagés dans l'œuvre coloniale; presque toujours, et presque partout, elle est indivisible dans ses causes et surtout dans sa réalisation. Soit la fondation d'une colonie destinée à être peuplée d'émigrants cultivateurs. A première vue, il semble facile de ne regarder que la face économique de l'entreprise. C'est une illusion cependant : si ce pays est habité par une race indigène (or bien rarement le sol est inoccupé) la colonisation met aux prises les colons et les indigènes. Suivant les aptitudes de ceux-ci, leur nombre, l'importance de l'immigration, le degré de pacification, la puissance

colonisatrice devra opter entre la politique de refoulement ou d'isolement et la politique bien supérieure de la tutelle et de l'assimilation progressive (nos 57, 59); entre le régime du gouvernement militaire et celui de l'administration civile. Voilà des questions d'ordre politique, lesquelles sont inséparablement jointes à celles de la constitution économique des colonies.

Les questions de puissance politique et d'expansion économique sont étroitement mêlées dans la politique coloniale contemporaine. Nous sommes, en effet, à l'heure où l'ambition des vieilles sociétés cherche au loin les satisfactions qu'elle ne peut plus demander à des conflits incessants avec les peuples voisins. Les aspirations pacifiques des intérêts économiques opposent aux velléités belliqueuses une force de résistance progressive; de même la puissance des moyens de destruction vient en aide aux protestations de l'humanité contre les grandes luttes continentales. On s'organise pour la guerre au prix d'immenses sacrifices, mais, jusqu'à nouvel ordre, le maintien de la paix armée est la nécessité d'existence et l'idéal relatif des puissances européennes. Leur activité économique et conquérante se déverse au loin. Sous cette influence, les parties du monde qu'occupent encore des sociétés primitives, barbares ou demi-civilisées sont mises en coupe réglée. Il ne s'est écoulé que peu d'années entre la perforation de l'Afrique par de hardis explorateurs et le partage du continent noir entre les puissances européennes. Les anciennes puissances coloniales n'ont pas prétendu seules à ce partage, mais des États qui jusque-là n'avaient point songé à coloniser, ainsi l'Allemagne, l'Italie. L'Afrique est le plus vaste théâtre de cette activité colonisatrice, mais ce n'est pas le seul. La Russie poursuit en Asie, avec une infatigable persévérance, sa marche vers les Indes. Les grandes îles encore barbares de l'Océan indien, les archipels du Pacifique sont ou nouvellement occupés ou convoités. Les intérêts économiques stimulent cette fièvre de colonisation : les industries du vieux monde, souffrant de la surproduction, sont de toutes parts en quête de débouchés; les capitaux surabondants ne trouvant plus en Europe de placements assez rémunérateurs se portent vers les entreprises coloniales. Il ne s'agit plus tant de donner, à l'émigration, des pays de peuplement et de culture que d'ouvrir à l'industrie et au commerce de nouveaux débouchés, aussi la colonisation s'attaque à

des contrées où la population a une très-forte densité comme dans l'Asie méridionale. En Afrique, sous l'équateur, elle ne peut avoir pour but non plus le peuplement mais la mise en valeur par des travaux publics, par des exploitations minières et industrielles des richesses que le sol peut recéler et de ses productions spontanées.

Le problème colonial, politique ou économique, ne comporte pas de solutions uniformes : rôle de l'État, constitution de la main-d'œuvre ou du régime foncier, mode d'administration, rapports politiques ou commerciaux avec la métropole, toutes ces questions, de même que la détermination des avantages ou des inconvénients des fondations coloniales supposent connues des distinctions entre les colonies suivant leur nature, suivant aussi le milieu physique et social où elles sont placées.

On peut ramener les colonies à l'un des types suivants : colonies de commerce, d'exploitation, de peuplement. Dans leur développement historique, les colonies peuvent passer d'un état à un autre, par exemple, une colonie d'abord colonie de commerce devient une colonie de peuplement ou d'exploitation. Il arrive même qu'à un moment déterminé de l'évolution un établissement colonial réunisse et combine à des degrés divers les caractères distinctifs des types simples de notre division tripartite. De là un quatrième groupe de colonies, le groupe de celles qu'on peut appeler colonies mixtes : le plus difficile peut-être, mais l'un des plus intéressants à analyser. On pourrait encore distinguer des colonies militaires, des colonies pénales ; mais ces sortes de colonies forment moins des types distincts et indépendants que des états particuliers et transitoires dans la vie des colonies soit de peuplement soit d'exploitation.

494. Colonies de commerce, d'exploitation et de peuplement. 1° *Colonies de commerce.* — Les colonies de commerce sont des comptoirs ou factoreries. Des négociants, des armateurs les fondent tantôt sur le parcours des grandes lignes de navigation où elles servent de relais, d'escales, tantôt sur le littoral des pays où peuvent se nouer des relations d'échange. Lorsque les populations indigènes sont ou primitives ou de civilisation inférieure, le but est d'écouler les produits de la métropole et de draîner ceux que donnent le sol et les industries du pays. L'importance des colonies de commerce ne se mesure pas

au territoire : Saint-Thomas, l'une des plus précieuses colonies danoises, Hong-Kong dont le port a un mouvement de 9 millions de tonnes ne sont que des îlots. Certains de ces postes de commerce ont une importance politique de premier ordre : au passage des détroits, sur les grandes routes de navigation, les premières puissances maritimes s'assurent des escales de ravitaillement, des dépôts de charbon fortifiés, des citadelles maritimes ; ici, l'intérêt stratégique domine, par exemple à Aden, à Singapour, à Gibraltar. Quand l'intérêt commercial est seul engagé, l'État n'intervient que pour consacrer les prises de possession des établissements auxquels a donné naissance l'activité spontanée du commerce extérieur. Pour le succès des colonies de commerce, les conditions nécessaires sont la suprématie navale, l'habileté commerciale, l'abondance des capitaux. Leur création et leur entretien n'exigent ni un grand courant d'émigration, ni une force militaire considérable. Dès l'antiquité ce sont de petits peuples, les Phéniciens, les Grecs, qui ont semé de comptoirs tout le littoral de la Méditerranée [1]. De même au Moyen-âge, les villes Hanséatiques dans le Nord de l'Europe, les Vénitiens dans la Méditerranée, enfin les Portugais dans l'Océan Atlantique, les Hollandais dans l'Océan indien [2]. Nous n'examinons pas pour l'instant si et comment les colonies de commerce peuvent se transformer en empires coloniaux pour le peuplement ou l'exploitation (V. ci-dessous, n° 495).

2° *Colonies d'exploitation.* — C'est l'expression la moins imparfaite peut-être pour désigner un type de colonies, moins simple que le précédent, mais qui s'en rapproche en ce que la métropole est guidée principalement par l'intérêt économique d'assurer à son commerce et à son industrie des centres d'approvisionnement et des débouchés. Les deux traits caractéristiques des colonies d'exploitation sont : 1° la différence de climat de la métropole et de la colonie. Les principales colonies d'exploitation sont des colonies de la zone tropicale, où peuvent être entreprises les cultures de denrées exotiques, de sucre, de café, des épices, de riz, etc... De ces sortes de cultures vient le nom de *colonies de plantations* donné assez fréquemment aux plus im-

[1] Les colonies de l'Ionie et de la Grande Grèce ont été, par exception, des colonies de peuplement.

[2] V. Roscher et Jannasch, *Kolonien, Kolonial politik*, 1885, p. 10 à 18.

portantes des colonies dont il est ici question; 2° la production économique de la colonie d'exploitation a pour but principal sinon exclusif l'exportation des denrées exotiques. Les cultures alimentaires en vue des besoins de la colonie lorsqu'elles existent n'ont qu'une place très-accessoire. La métropole fournit les capitaux considérables qu'exige l'affectation du sol à des cultures spéciales constituées en grandes exploitations. Son commerce approvisionne d'une manière exclusive ou principale le marché colonial de produits alimentaires et manufacturés. A cause de la différence de climat, les colonies de plantations conviennent peu aux colons européens. Elles n'attirent que des chefs d'entreprise, des directeurs de travaux, des négociants. Elles n'ont pas pour but le peuplement. La principale difficulté organique de ces colonies, dans les premières phases de leur existence, est l'organisation du travail. On n'y débute pas par le travail libre. La population indigène est assujettie par l'esclavage ou refoulée et remplacée par l'immigration de travailleurs dépendants (n°s 54 et suiv. et ci-dessous, n° 499).

Les colonies de plantations constituent la variété principale des colonies d'exploitation. Il en est d'autres qui ne sont pas sans quelque analogie avec les colonies de commerce, notamment les colonies de pêche. Dans la zone glaciale, plusieurs peuples maritimes possèdent des colonies qui sont le but des expéditions de pêche : les principales sont l'Islande et Terre-Neuve. Ces colonies sont autant des stations navales que des colonies proprement dites, car elles servent surtout au ravitaillement des bateaux de pêche. Leur rapport avec les colonies d'exploitation c'est que l'industrie spéciale qui s'y dirige n'est pas destinée à la consommation locale. Quant au personnel de cette industrie, il est ou entièrement fourni par la population maritime de la mère-patrie ou, pour partie, comme à Terre-Neuve, par les habitants de la colonie elle-même. — Fruits, comme les colonies de commerce, de l'activité spontanée d'un peuple industrieux et commerçant, la plupart des colonies d'exploitation ont grandi sous le régime des compagnies privilégiées, puis de l'État, substitué à ces compagnies. C'est une question de savoir si, de nos jours, l'État doit diriger lui-même la fondation des nouveaux établissements de ce genre ou recourir comme autrefois au concours de compagnies souveraines (ci-dessous, n° 498).

3° *Colonies de peuplement.* Les colonies de peuplement sont des sociétés complètes, agricoles et industrielles, quoique principalement agricoles au début de leur existence. Formées d'éléments empruntés principalement à la mère-patrie, elles sont l'image réduite de la métropole : *effigies parvæ simulacraque*[1]. Les éléments qui concourent à les former sont puisés à l'une de ces trois sources : l'armée, la population pénale, l'émigration libre. Les deux premières peuvent donner naissance à des variétés déjà mentionnées : aux colonies militaires et aux colonies pénales. A Rome, l'institution dès son origine fut militaire (*præsidii causa*) quoique avec un caractère agricole immédiat. Une cité vaincue recevait une garnison de citoyens romains auxquels une partie des terres était distribuée afin de les cultiver : *colonia dicta est a colendo* s'il faut en croire Servius : colonies de vétérans du temps des guerres civiles, colonies de prolétaires à la suite des lois agraires, toutes visaient à l'affermissement de la domination romaine, à la mise en culture du sol de l'Italie, puis des provinces. Sur les marches de l'Empire, au IIIe siècle de l'ère chrétienne, les bénéfices militaires concédés aux vétérans eurent le même caractère. Quelques peuples modernes, la Russie, l'Autriche ont eu ou ont encore des institutions coloniales mi-partie agricoles mi-partie militaires, rappelant les colonies romaines; les unes fondées à l'intérieur du pays comme étaient les colonies de la Petite et de la Nouvelle Russie, les autres sur la frontière menacée d'un pays, comme la longue bande des Confins militaires de l'Autriche entre la Drave et le Danube. C'étaient moins des colonies, c'est-à-dire des sociétés détachées de la mère-patrie que des parties intégrantes ou des prolongements de la nation. Créées pour contenir ou refouler l'ennemi, ou encore pour nationaliser des contrées nouvellement incorporées, ces prétendues colonies se rattachent cependant à la colonisation proprement dite par les procédés d'action employés. La connaissance de l'histoire des colonies militaires n'est donc pas sans intérêt.

Ne pourrait-on coloniser dans des contrées salubres, où notre domination a besoin d'être assise d'une façon très-ferme au moyen d'éléments pris dans l'armée? C'est là une idée qui remonte à Vauban et qui mérite d'être reprise : l'armée peut être em-

[1] Aulu-Gelle, *Nuits att.*, liv. XVI, ch. XIII.

ployée non seulement comme en Asie par les Russes pour la pénétration, mais aussi pour ce qu'on peut appeler la colonisation de fond. C'est une force dont l'État a trop délaissé l'usage et qu'il conviendrait de mettre en œuvre (ci-dessous, n° 498).

Parmi les colonies les plus prospères, certaines doivent leurs premiers progrès à la colonisation pénale. L'exemple le plus connu est celui de l'Australie. La transportation purge la métropole des malfaiteurs d'habitude, des criminels dangereux; voilà l'effet direct. Elle en a un autre : dans un milieu tout nouveau les natures qui ne sont pas foncièrement perverties trouvent après la libération, et peut-être même pendant l'exécution de la peine, des occasions de relèvement par le travail, qui font défaut dans leur pays d'origine aux libérés rendus suspects par la condamnation et aussi par le mauvais renom des établissements pénitentiaires. Enlevés à d'anciennes influences corruptrices, il arrive assez souvent que des criminels se transforment en travailleurs utiles qui ne gardent du passé que le goût des aventures, un esprit entreprenant.

Si les libérés ont un rôle économique souvent utile, la main-d'œuvre pénale est un instrument immédiatement utilisable, puissant par sa masse, pourvu qu'on sache l'employer avec vigueur et discernement. Dans les pays neufs habités par des populations primitives dont on ne pourrait utiliser les bras, elle donne les moyens d'accomplir les travaux publics, routes, chemins de fer de pénétration, puits, etc., qui préparent le terrain à la colonisation libre. La main-d'œuvre pénale a été jusqu'ici fort mal utilisée. Quel pourrait être, après la phase des travaux préparatoires, le rôle de la colonisation pénale? C'est un point très-controversé dont l'examen serait prématuré, de même que celui auquel elle pourrait être appelée dans les colonies mixtes.

Les colonies d'émigration libre ont surtout prospéré dans les pays antérieurement inhabités ou très-peu peuplés de la zone tempérée. Dans l'antiquité, les Grecs et les Phéniciens eurent des colonies de peuplement; les premiers avec l'Italie méridionale et une partie de notre littoral méditerranéen ; les seconds à Carthage. Au Moyen-âge, les pirates Danois et Scandinaves ont ravagé puis colonisé une partie de la Germanie du nord et de nos côtes au nord et à l'ouest. Avec la seconde moitié du XVIe siècle commence l'émigration anglaise vers l'Amérique du nord, et pres-

qu'en même temps, la théorie de la colonisation de peuplement y est tracée par Bacon et Hackluyt[1] : « on ne doit coloniser que sur un sol vierge et non sur une terre qui ne pourrait devenir libre que par l'extermination des indigènes. » Il faut chercher ce sol dans un climat tempéré; il faut aussi qu'il soit propre aux cultures alimentaires; qu'il donne le combustible, des matériaux à bâtir, le minerai de fer plutôt que les métaux précieux.

Une autre condition d'avenir est qu'un large courant d'émigration se porte de la mère-patrie vers la colonie nouvelle. Cette condition se réalisait au XVIe siècle en Angleterre : par suite de la substitution des pâturages aux cultures en céréales, une partie de la population agricole dut s'expatrier; plus tard l'émigration fut alimentée par les persécutions religieuses, puis par le trop plein d'une population rapidement progressive. Ces causes successives firent le succès des colonies anglo-américaines sous des régimes très-différents : le régime aristocratique des colonies de propriétaires; le régime démocratique des colonies agricoles libres; celui peu durable d'ailleurs des compagnies privilégiées. Les colonies anglo-américaines sont le type le plus pur des colonies de peuplement par émigration libre.

La colonisation espagnole débuta par des expéditions d'aventuriers, par une conquête brutale; le peuplement n'est venu qu'ensuite. Cette différence initiale en a produit d'autres : aux États-Unis et dans le Canada, les colons ont été des pionniers se portant individuellement partout où le sol s'offrait à eux. Les Espagnols au contraire, en contact avec une population hostile occupant le territoire, se sont groupés dès l'abord en agglomérations urbaines. La mise en valeur du sol fut délaissée ou abandonnée à de grands propriétaires investis par la couronne de majorats. Pour la race espagnole elle-même, il n'y eut pour ainsi dire pas de colonies agricoles. Cependant la latitude de la Plata, du Paraguay, même du Pérou ou du Mexique, ne s'éloignait pas beaucoup de celle de l'Espagne. Sous un climat bien plus différent du leur, les Boërs hollandais de l'Afrique australe ont su conserver leur goût pour la culture du sol et toute l'énergie de leur race.

495. **Colonies mixtes.** — Il y aurait une grande erreur à

[1] V. Leroy-Beaulieu, *De la colonisation*, p. 90, 91.

considérer comme immuable la constitution économique d'une colonie. Elle peut passer par les différents états qui viennent d'être étudiés : d'un comptoir de commerce peut naître un empire colonial. Lorsque des établissements de commerce ont été fondés parmi des populations qui ne sont pas parvenues à se constituer en nations homogènes, défendues contre la politique d'envahissement par le sentiment national et un gouvernement régulier, la transformation dont il s'agit peut s'effectuer ; elle a eu lieu au profit des Carthaginois en Espagne ; des Anglais dans l'Inde, des Français à l'époque actuelle en Cochinchine[1]. Une colonie de commerce peut devenir une colonie d'exploitation, tout en restant colonie de commerce. Tel est bien le caractère mixte des possessions européennes de l'Asie péninsulaire, Inde et Indo-Chine : la population si compacte de ces pays ouvre de larges débouchés aux produits manufacturés européens. On sait quel trafic l'Angleterre fait aux Indes avec ses cotonnades. La différence du climat permettant la culture des épices, du riz, des bois d'ébénisterie, du coton, etc., ce sont, comme les colonies d'exploitation, des marchés d'approvisionnement pour les produits exotiques ; enfin l'exploitation se manifeste par la mise en valeur des richesses minières, des gisements métalliques. Voilà donc des possessions coloniales où le commerce et l'exploitation sont et demeureront associés, cherchant de concert à pénétrer plus avant dans les terres pour y puiser de nouveaux éléments de trafic ou d'emploi des capitaux. C'est ainsi que l'Indo-Chine est la base d'opération pour la pénétration économique vers le Yunnam.

Les colonies mixtes sont des colonies susceptibles de plusieurs utilités et qui les donnent simultanément, tantôt dès l'origine, tantôt au cours de leur croissance. Le plus ordinairement c'est le commerce qui amène à sa suite l'exploitation ou le peuplement. L'inverse se produit parfois : la colonisation de peuplement ou d'exploitation est un foyer près duquel se forment par la suite des comptoirs de commerce. Le Brésil, sous la

[1] Qu'on suppose, au contraire, des comptoirs établis chez un peuple appartenant à une autre race, mais capable de se gouverner et de réaliser des progrès économiques, en ce cas, ou les comptoirs resteront localisés ou même ils disparaîtront, comme a disparu, par suite de l'émancipation des nations européennes, la dépendance des nombreuses factoreries de la ligue hanséatique.

domination portugaise, commença par être une colonie agricole avec les Juifs et les déportés avant de devenir une colonie de plantation et la source principale de la prospérité du commerce de la mère-patrie. Depuis le XVIIe siècle, c'est l'un des types les plus complets de colonie mixte de commerce, d'exploitation et de peuplement. Par cet exemple et par celui de la Nouvelle Grenade, colonisée par les Espagnols, on peut juger qu'il n'y a pas impossibilité absolue à ce qu'une même colonie soit colonie d'exploitation et colonie de peuplement. Ce ne peut être cependant qu'un fait exceptionnel puisque l'exploitation a pour théâtre principal la zone tropicale où le plus ordinairement les Européens ne sauraient s'acclimater.

Partout où la race européenne ne peut prospérer, l'exploitation exige l'emploi de la main-d'œuvre indigène; mais il est des pays où la population est trop barbare, trop peu habituée au travail pour que cette main-d'œuvre soit utilisable. Comment alors y suppléer? L'une des solutions auxquelles on a recouru est l'immigration des coolies (nos 480, 481). La main-d'œuvre pénale, dans les pays assez salubres, serait aussi une précieuse ressource, pour les travaux de pénétration et de défrichement peut-être même pour la mise en valeur des terres. A la Guyane, la colonisation pénale a commencé au temps de Colbert. De bons esprits estiment que les échecs qu'elle a essuyés tiennent moins encore aux inconvénients du climat qu'au mauvais emploi qui y a été fait du travail des condamnés. On devrait l'appliquer à l'établissement de voies de communication, à l'exécution de travaux publics et même à la création de plantations de caféiers et de cacaotiers dont on pourrait attendre une production rémunératrice[1].

Par la raison même que la colonisation africaine a débuté plus tard que dans les autres parties du monde, on peut aisément y observer les débuts et les développements de fondations coloniales qui se réalisent dans les conditions les plus différentes ou les plus complexes. Dans la région équatoriale, la colonisation, sauf sur le littoral, est à peine ébauchée : la prise de possession s'opère au lendemain des explorations, la délimitation des zones d'influence les devance même sur bien des points. Ce sont des

[1] Leveillé, *La Guyane*, br. 1886; cf. Leroy-Beaulieu, *La colonisation*, p. 527 et suiv.

pays qui s'ouvrent ou s'ouvriront peu à peu au commerce, mais qui ne sont guère propres ni à l'exploitation par les indigènes, ni surtout au peuplement. On s'est fait, à cet égard, en Allemagne, de grandes illusions : ce n'est pas vers les nouvelles possessions que le traité de délimitation avec l'Angleterre assure à cette puissance que pourra s'écouler la masse de ses émigrants : les Cameroons, les anciennes possessions continentales du sultan de Zanzibar ne sont pas plus favorables au peuplement européen que l'*hinterland* de notre Ouest Africain. Le Dameraland et le Nemaqualand seraient-ils susceptibles de quelque avenir sous ce rapport? La discussion au Parlement allemand à l'occasion du budget de 1891-92 a révélé un manque de confiance bien significatif de la part du chancelier de Caprivi. D'ailleurs, l'insuccès de l'acclimatation germanique dans la colonie anglaise du Cap est un précédent qui, déjà auparavant, justifiait le doute à cet égard.

Même en remontant vers le Nord, les difficultés tenant les unes au climat, les autres à l'hostilité farouche des indigènes, s'opposent aux progrès rapides de la pénétration. Notre établissement du Sénégal en est la preuve : si nous nous sommes avancés dans l'*hinterland* jusqu'à Segou sur le Haut-Niger, c'est grâce à une série de campagnes hardies et laborieuses. La colonisation est plus avancée que dans l'Ouest équatorial, et cependant les comptoirs de la côte ne sont reliés à ceux de l'intérieur qu'à l'abri de postes fortifiés. L'heure approche où, sur les territoires dont la prise de possession est maintenant assurée, l'exploitation proprement dite attirera les capitaux. De la boucle du Niger l'influence française gagnera-t-elle plus vers l'Est; est-il même désirable qu'elle s'étende davantage dans l'intérieur du Soudan; quelles ressources de commerce ou d'exploitation y trouverait-on? Sur tous ces points, les conjectures et les appréciations diffèrent profondément[1].

Au Nord, l'œuvre coloniale de la France, sous une latitude plus favorable, en Algérie et en Tunisie, poursuit à la fois le peuplement, la mise en valeur du sol et le développement de

[1] Les dernières appréciations opposées sont celles du lieutenant-colonel Archinard (V. *J. off.*, 27 oct. 1891), et du colonel Galliéni, *Deux campagnes au Soudan*, 1890. — V. aussi la discussion à la Chambre des députés du 30 nov. 1891.

notre trafic; mais là encore l'avenir de l'occupation de l'*hinterland* vers le sud à travers le Sahara, ainsi que les moyens de pénétration propres à le réaliser sont matière à discussion. Quoi qu'il en soit, l'Algérie et la Tunisie sont dès à présent des champs d'exploitation économique, et c'est de ce côté qu'on voudrait voir se diriger notre émigration, car ce sont les plus belles et les plus riches de nos possessions coloniales. La façon dont nous les avons gagnées est bien dissemblable. En Algérie, notre domination n'a été assise qu'après une laborieuse conquête. En Tunisie elle s'est établie, presque sans coup férir, au moyen d'un protectorat. La Tunisie offrait à la combinaison si désirable du protectorat un excellent terrain : une population assez pacifique, compacte, déjà civilisée, ayant surtout besoin d'une administration réparatrice, est facilement retenue dans les liens du protectorat[1]. La France a rencontré la même bonne fortune au Cambodge, dans l'Annam; au Tonkin, le protectorat n'a été acquis qu'à la suite d'assez considérables sacrifices d'hommes et d'argent. A Tunis, à Hué, au Cambodge, nous avons pu faire accepter notre suprématie par une autorité indigène régulière, ayant assez de consistance pour qu'il fût possible de traiter avec elle. Le protectorat a l'immense avantage de ne pas froisser les sentiments de la population indigène, de ne pas rompre avec ses habitudes et d'éviter les conflits. Au contraire, après une conquête, les rapports entre les colons et les indigènes sont longtemps difficiles; entre les colons et l'autorité militaire, l'antagonisme ne tarde pas à apparaître.

Ces difficultés existaient toutes en Algérie, elles y ont ralenti les progrès de la colonisation. Les premières sont venues de l'hostilité des indigènes; puis de l'antagonisme de la religion et des mœurs. Quant aux institutions, à l'aptitude pour la civilisation, de grandes différences existaient et existent encore entre les races qui peuplent l'Algérie : les Kabyles ou Berbères purs (au nombre de 1,200,000), les Arabes (500,000) et les Berbères arabisants (1,500,000). Les Kabyles se rapprochent de l'Européen par le régime de propriété, leur instinct du progrès; les autres Arabes et Berbères arabisants s'en éloignent par la com-

[1] V. sur la situation actuelle de la Tunisie, rapport du ministre des affaires étrangères, *J. off.*, 30 avr. 1892.

munauté de la tribu, la polygamie, un état économique stationnaire. Les obstacles que la colonisation a trouvés dans les mœurs arabes l'ont fait osciller tantôt vers la politique de refoulement, tantôt vers la constitution d'un royaume arabe, c'est-à-dire vers un système d'isolement entre le colon et l'indigène. Les affinités de l'Européen et du Kabyle ont, à d'autres moments, fait prévaloir l'idée de l'assimilation progressive. Il n'est pas prouvé que, malgré ses institutions traditionnelles et son fanatisme, l'élément arabe soit absolument réfractaire aux essais de fusion qui ont repris faveur depuis 1870[1]. Les écoles arabes françaises se multiplient[2]; depuis les décrets de 1886 et de 1889, les indigènes sont régis, sauf en ce qui concerne leur statut personnel et leurs successions, par la loi française; la justice française relève les appels contre les jugements des Cadis. Par l'instruction, par la justice, par l'établissement de l'état civil des indigènes et les facilités données à la constitution de la propriété individuelle, l'assimilation se poursuit lentement mais sans recul[3]. Attirer à la civilisation supérieure la race conquise est évidemment la solution la meilleure, toutes les fois que des oppositions absolues de race et de mœurs ne la rendent pas impraticable. C'est là une vérité que les Espagnols au Mexique et les Anglo-Saxons, dans l'Amérique du Nord, ont méconnu en pratiquant la politique d'extermination[4]. Quant aux chances de succès de la politique d'assimilation[5] ou aux procédés à employer pour initier les indigènes à la civilisation, l'accord est loin d'être établi, mais ce sont là des questions très-délicates qui, à notre sens, ne comportent pas de solutions absolues et dans l'examen desquelles il serait impossible d'entrer ici[6].

[1] Notamment sous le gouvernement de Chanzy, v. Discours de Chanzy au Sénat, *J. off.*, 30 mars 1878.

[2] V. sur ce point rapport Burdeau, Chambre, annexes, 1891, p. 2292-2293.

[3] On a parfois proposé de la réaliser immédiatement au moyen de la naturalisation en masse des indigènes. Ce serait les priver de leur statut personnel, faire violence à leur conscience et à leurs mœurs. De fait, les naturalisations individuelles sont très-rares.

[4] Si les Espagnols n'existaient pas, les Anglais mériteraient d'être appelés la seule race exterminatrice (*the only extirpating race*). C'est un anglais, sir Ch. Dilke, qui a ainsi qualifié la politique coloniale de son pays.

[5] Il s'en faut cependant que le système de l'assimilation ait conquis tous les suffrages. V. la critique de ce système par M. Le Bon, *Congrès colonial international de 1889*, p. 51 et suiv.

[6] V. sur le régime théocratique des jésuites dans les Missions, ci-dessus,

496. De l'utilité des fondations coloniales. — La formule du problème économique de la colonisation est la suivante : exporter des travailleurs et des capitaux vers des pays neufs où les facilités de la production sont plus grandes que dans la mère-patrie, afin de produire à meilleur marché, de bénéficier de la différence et d'augmenter le bien-être général. Les idées de libre-échange entre nations indépendantes ont tourné l'attention d'une manière trop exclusive sur l'avantage qu'il peut y avoir à faire venir les produits du lieu où ils se vendent au plus bas prix : « On n'a guère pensé en comparaison à la bonne économie qu'il y aurait à aller produire les marchandises là où elles peuvent être produites au meilleur marché. »

Non seulement c'est un libre-échangiste, St. Mill qui écrit ceci, mais il conclut d'une manière plus nette encore : « On ne doit pas hésiter à affirmer que la fondation des colonies est le meilleur genre d'affaires dans lequel puissent s'engager les capitaux d'un pays vieux et riche. » Depuis, quelques rares économistes MM. Leroy-Beaulieu, Gide, ont défendu la cause de la politique coloniale[1]. La plupart des économistes ont conclu contre elle. S'ils ne nient pas l'avantage du placement des capitaux et de l'émigration dans les pays neufs; s'ils reconnaissent aussi que l'exploitation de sols vierges, la production de denrées inconnues dans nos climats n'ont contribué à multiplier nos richesses et nos jouissances, cependant à leurs yeux la fondation d'une colonie est une œuvre inutile, coûteuse, condamnable au point de vue économique. L'émigration d'un pays n'a pas besoin de possessions coloniales : n'est-elle pas sûre de trouver accueil dans maints États indépendants, États-Unis, Républiques sud américaines? Les capitaux sont essentiellement cosmopolites : un pays a-t-il des colonies? les capitaux ne s'y porteront pas de préférence, mais partout ailleurs où, toutes choses égales quant aux risques, ils peuvent trouver plus de profits. Voilà ce qu'on lit dans J.-B. Say et ce qu'après lui ont répété beaucoup d'éco-

n° 57 et ci-dessous n° 1009. V. sur le rôle des missionnaires dans la colonisation contemporaine, en sens opposés, Dumas, *Les Français d'Afrique*, cités par Lebon, *op. cit.*, p. 57; 65 et suiv.; Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 818 et suiv.

[1] Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*, 1re édit., 1874; Ch. Gide, *A quoi servent les colonies*, br. 1886.

nomistes; si les colonies naissaient spontanément et sans l'intervention de l'État, leur existence serait peut-être un bien; mais leur fondation coûte de gros sacrifices et les colonies déjà constituées elles-mêmes sont une charge pour les métropoles. Aussi bien les meilleures colonies, a-t-on dit, sont les colonies des autres. On connaît cette boutade de Franklin, si concevable de sa part : si la France et l'Angleterre jouaient leurs colonies sur un coup de dé le gain serait pour le perdant[1]. La perte de notre domaine colonial du XVIIIe siècle n'inspire à J.-B. Say aucun regret[2], et tel des économistes contemporains est d'avis qu'aucune de nos possessions coloniales ne vaudrait la peine d'être gardée[3].

Pour la France surtout, dont la population à peu près stationnaire émigre si peu, dont les industries de luxe ne trouvent de débouchés ni dans les pays barbares de l'Afrique occidentale, ni même dans nos possessions plus civilisées de l'Asie péninsulaire, l'œuvre coloniale est fatalement stérile. Notre race n'a d'ailleurs aucune des aptitudes coloniales qui distinguent la race anglo-saxonne. Enfin, au point de vue de la puissance militaire, on conçoit de vives alarmes à raison de la dispersion des forces de terre et de mer nécessaires à la garde des possessions lointaines, ou à la répression des révoltes, des conflits qui éclatent presque fatalement au contact de populations belliqueuses; on n'est pas non plus sans inquiétude au sujet des suites que peuvent avoir les compétitions coloniales entre puissances européennes dont tant de causes de mésintelligence troublent déjà les rapports. Tels sont les arguments invoqués d'ordinaire contre la politique coloniale.

La question fondamentale est celle-ci : les colonies sont-elles utiles, nécessaires? Si oui, celle de savoir comment et par qui elles seront fondées vient ensuite; or, J.-B. Say et bien d'autres ont renversé l'ordre de ces questions ou plutôt les ont confondues. C'est parce que les colonies leur apparaissent comme une

[1] C'est ce que dit encore de Laveleye, *Éléments d'économie politique*, p. 130.

[2] J.-B. Say, *Cours*, 4e part., ch. XXIII. Les sommaires de la table des matières (V. vo *Colonies*, éd. de Bruxelles) dépassent de beaucoup la doctrine du texte.

[3] V. Yves Guyot, *La politique coloniale*. Même en Angleterre la politique coloniale a trouvé en Th. Rogers un adversaire décidé (*L'interprétation écon. de l'histoire*, p. 292 et suiv.).

création artificielle, imposant à l'État d'immenses sacrifices, qu'ils s'y montrent tellement hostiles. Mais si aucun peuple n'avait colonisé ou ne colonisait encore où en serions-nous? L'Europe repliée sur elle-même serait-elle parvenue au degré de civilisation qu'elle a atteint depuis qu'elle a étendu son action sur toutes les parties du monde? Sous peine de comprimer son développement économique et son œuvre civilisatrice elle a dû assumer le gouvernement, la tutelle et l'éducation des peuples barbares ou à demi civilisés pour donner aux uns la notion d'un état social régulier, pour élever les autres par degrés à une civilisation supérieure. Sans l'action de la colonisation, la plus grande partie du monde habité serait vouée à la barbarie; si la colonisation se retirait de la plupart des pays qu'elle a soustraits à l'anarchie, à la violence des mœurs primitives, ses effets bienfaisants seraient bientôt effacés.

La colonisation est une œuvre nécessaire, continue. C'est l'un des plus puissants agents de progrès pour l'humanité. Cela étant, elle fait partie de la mission civilisatrice des grandes nations : elle est en même temps pour elles le moyen de faire rayonner leur influence, d'utiliser leurs capitaux par la mise en valeur de pays vierges, de créer de nouvelles et immenses richesses, d'ouvrir à leur propre commerce des débouchés plus assurés qu'ailleurs. Le commerce est attiré aux colonies par la garantie d'une protection spéciale, par les relations naturelles que les colons entretiennent avec leur pays d'origine.

On prétend qu'il n'est pas nécessaire de fonder soi-même des colonies. Il faut donc que, parmi les nations, il y en ait qui créent des colonies pour les autres? Celles-ci se sacrifient-elles vraiment au bien commun? Est-il indifférent d'avoir des colonies à soi? Sans doute, il n'est pas indispensable d'en posséder : l'un des pays qui fournissent à l'émigration de très-forts contingents, l'Allemagne, n'a jusqu'à ces derniers temps établi aucune colonie. A l'inverse, nous avons des colonies, plusieurs anciennes déjà, et nous ne les peuplons pas assez, nos capitaux n'y cherchent pas autant qu'il serait désirable de fructueux placements. On ne saurait cependant, à moins de nier l'évidence même, contester que « les émigrants, les capitaux et même les marchandises, ne se portent beaucoup plus volontiers vers les pays où ils retrouvent non seulement le pavillon, mais la langue,

les lois, l'administration de la métropole que vers tout autre pays. Ce serait par exemple une grande absurdité de s'imaginer que si l'Algérie était restée sous le gouvernement des Turcs, ou si elle avait été conquise par l'Espagne ou l'Italie, elle compterait tout de même plus de 200,000 colons français (aujourd'hui 272,000, V. ci-dessous, n° 502) et achèterait plus de 300 millions de marchandises françaises[1]. Il ne serait pas moins absurde de croire que l'Inde qui envoie en Angleterre 425 millions de francs par an, rien qu'en paiement de pensions et d'intérêts et qui lui achète pour 800 millions de marchandises en ferait tout autant si elle était restée sous le gouvernement du Grand-Mogol ou si Dupleix avait réussi à la conserver à la France[2]. »

Il y a encore autre chose : nos émigrants ne se verront jamais fermer l'accès de nos colonies. Rien ne dit au contraire que de grands pays, comme les États-Unis ou l'Australie resteront toujours ouverts aux immigrants européens; déjà des mesures restrictives ont été prises, comme on sait, à l'encontre des immigrants chinois et même de certaines catégories d'immigrants européens. Serait-il prudent d'abandonner le monopole de la colonisation à une race, à un peuple? Ne serait-ce pas courir le risque que toutes les voies d'expansion se trouvent plus tard bouchées pour nous? On exagère lorsqu'on avance que la France n'a ni produits à écouler dans les pays neufs, ni émigrants à y envoyer. En dehors de notre domaine colonial, on compte environ 500,000 Français fixés à l'étranger. D'après la statistique officielle l'émigration française a, en 1889, dépassé 33,000 âmes, chiffre très-inférieur encore à la réalité, puisqu'en la même année la République Argentine a reçu à elle seule la moitié de ce nombre, et l'année suivante 27,000 Français, attirés à la Plata par la présence d'un grand nombre de compatriotes qui y sont établis depuis longtemps.

N'y aurait-il pas là des contingents plus que suffisants pour transformer rapidement l'Algérie et la Tunisie? les Français émigrent plus qu'on ne le croit généralement, les Français coloniaux sont au nombre d'environ 700,000 (y compris les noirs des colonies à sucre). Il y en a 272,000 en Algérie, 10,000 en

[1] V. sur le mouvement actuel du commerce de la France et de l'Algérie, ci-dessous, n° 777.

[2] Gide, *op. cit.*, p. 7.

Tunisie. Si nos nationaux ne peuplent pas davantage nos colonies c'est moins par défaut de vocation pour la colonisation qu'à raison des vices du régime auquel nos possessions ont été soumises. De-même pour le mouvement du commerce et sur un ensemble de transactions de près d'un milliard, 990 millions (1889), plus de 600 millions sont échangés entre la France, l'Algérie et les autres colonies (650 millions y compris les pays de protectorat) dont 345 pour les importations et 270 pour les exportations françaises, ce n'est pas assez sans doute, mais ce n'est pas non plus une quantité négligeable. Il faut penser que les entreprises coloniales exigent un long temps, parfois plus d'un siècle, pour arriver à la phase de pleine production; or, la principale de nos possessions, l'Algérie, n'est guère entrée avant 1850 dans la période d'exploitation économique. Si d'autres pays (Angleterre, Hollande) ont plus que la France développé leurs relations commerciales avec leurs colonies, il n'en est aucune qui, dans le commerce total de celles-ci, ait pu se faire une part plus grande que les autres puissances[1]. Pour la France aussi, si l'on en excepte l'Algérie, le commerce des autres colonies avec la métropole (220 millions) est inférieur à celui qu'elles entretiennent avec l'étranger (310 millions), mais il ne faut pas oublier qu'à part l'Algérie et quelques anciennes colonies de faible étendue (Martinique, Réunion, Guadeloupe, etc.), notre empire colonial est de création toute récente. La politique d'expansion coloniale a été inaugurée après 1870. Il y a vingt ans, nos possessions coloniales couvraient moins de 300,000 kilomètres carrés et comptaient une population inférieure à 3 millions d'hab. En 1891 leur superficie dépasse 8,1 millions de kilomètres carrés, leur population s'élève à 33,7 millions d'hommes! Le progrès en surface a été énorme, le développement commercial viendra plus tard si l'adage anglais « le commerce suit le drapeau » a quelque fonds de vérité, mais il faut l'action du temps.

L'histoire coloniale confirme-t-elle cette opinion devenue un lieu commun à savoir que les Anglo-Saxons ont le génie de la colonisation, tandis que les Français en sont privés? A coup sûr, les qualités du colon, celles qu'il doit à sa race

[1] Les possessions anglaises échangent avec la métropole 205 millions de £; c'est moins de la moitié de leur commerce total, 483 millions de £ en 1891. V. *Bull. de statist.*, 1892, p. 404.

ont une réelle importance. Les inégalités qui existent à cet égard ont sans doute exercé leur influence : l'infériorité des Français pour l'association et l'action collective en général, constitue évidemment un grand désavantage, mais ils possèdent à un rare degré les qualités individuelles de souplesse et d'énergie, l'esprit d'invention et d'épargne. Un fait prouve péremptoirement que la race française n'est pas dépourvue des qualités essentielles à la colonisation ; en 1761 la population du Bas-Canada était de 70,000 âmes ; en 1881 le Canada comptait 4,5 millions d'habitants dont 1,298,000 appartenaient à l'ancienne émigration française ; certains évaluent même à près de 2 millions la descendance des premiers colons français fixés au Canada ou aux États-Unis[1] ; or, ce développement s'est accompli malgré des circonstances économiques et politiques défavorables. L'insuccès des anciennes colonies françaises s'explique bien plutôt par l'imprévoyance et la mauvaise conduite des premières opérations de l'établissement colonial ou par les vices de la direction administrative.

Enfin la colonisation est-elle une opération anti-économique, fatalement ruineuse? Il convient de préciser les termes de cette question et de dégager les conséquences de la solution qu'elle peut recevoir. Assurément la fondation d'une colonie absorbe des capitaux considérables et exige de longues avances. Veut-on dire qu'aucune entreprise de colonisation, considérée au même point de vue qu'une affaire de commerce ou d'industrie, n'est en mesure de faire ses frais? Ce serait déjà une affirmation téméraire. Des colonies d'exploitation ont donné, et donnent encore de larges profits ; pour les colonies de peuplement même, il existe une combinaison de colonisation imaginée par Wakefield, combinaison grâce à laquelle ces colonies devraient pourvoir à leur entretien et rembourser avec leurs propres ressources les capitaux dépensés pour les créer. Il se pourrait ensuite que l'entreprise coloniale, non seulement ne fût pas ruineuse pour l'État, mais lui devînt profitable lors même qu'elle ne donnerait pas de suffisants profits directs pour rémunérer les capitaux privés. C'est qu'en effet l'État est dans une situation très-différente de celle d'une compagnie de colonisation. A côté des recettes directes qu'il peut tirer des colonies, redevances foncières, tributs, taxes

[1] Levasseur, *op. cit.*, t. III, p. 361.

fiscales, monopoles, droits de douane, etc., il existe pour lui d'autres sources de revenus et d'autres buts d'ailleurs que des profits.

Toujours, ou presque toujours, les recettes directes sont insuffisantes pour couvrir toutes les dépenses d'administration de la métropole et l'intérêt des dépenses faites en travaux publics, etc.; mais fécondées par les capitaux de la métropole, dirigés par des hommes habiles et entreprenants, les exploitations agricoles et extractives sont la source de rapides fortunes. Dans les colonies de peuplement, les colons conservent et propagent les habitudes, les besoins de leur pays d'origine. Pendant longtemps, pour la plupart des produits manufacturés, les colonies restent clientes de la mère-patrie; elles concentrent leur activité sur la mise en valeur du sol et l'extraction des richesses minérales. En échange des produits manufacturés, elles donnent à la métropole des denrées alimentaires, des graines oléagineuses, des matières premières, des bois que son industrie met en œuvre. De là un stimulant à la production industrielle de la métropole, le développement de la richesse et du commerce. L'État en profite indirectement par la plus-value générale des impôts; ce sont-là les profits indirects que lui vaut la colonisation.

Malgré cela, c'est seulement à la longue que les colonies même florissantes indemnisent des sacrifices que l'État s'est imposés pour leur création. Ce temps n'est pas encore venu même pour l'Algérie. On a fait le relevé des dépenses de tout ordre y compris les dépenses militaires et les garanties d'intérêt consacrées dès le début à notre possession algérienne : elles s'élèvent aujourd'hui à près de 4 milliards! Les dépenses faites par la France en Algérie dépassent 124 millions par an; en opérant la déduction des dépenses militaires du 19e corps d'armée (qui font partie du budget de la défense nationale et toutes les autres qui ne doivent pas normalement être à la charge de l'Algérie), on s'arrête à une dépense totale de 62,5 millions, tandis que les recettes n'atteignent pas 41 millions. Le déficit annuel est donc de près de 22 millions! Les profits indirects ne suffisent certainement pas à le combler, encore moins à couvrir l'intérêt des capitaux dépensés [1].

[1] Depuis 1870, la France a dépensé en expéditions coloniales, en dehors de l'Algérie, au Tonkin, à Madagascar, au Congo, en Tunisie, 420 millions de fr. (V. rapport Boulanger. Sénat, sur le budget de 1892).

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas la balance d'un compte qui peut apprendre si les possessions coloniales sont utiles à un État. Elles répondent à des besoins qui ne sont pas tous d'intérêt économique, mais d'intérêt public et d'avenir national. L'intérêt public ce peut être d'abord l'organisation de la déportation pénale. Les États indépendants ou les colonies étrangères se refuseraient à recevoir une population de malfaiteurs. Pour les garder à vue, les empêcher de rentrer dans leur pays d'origine, il faut que ce pays ait un territoire pénitentiaire. L'intérêt national est aussi en jeu : l'émigration disséminée en pays étranger est une force perdue pour l'influence française ; fixées sur nos possessions, favorisées par le haut prix de la main-d'œuvre (à cause de sa rareté dans les pays neufs) et par la possession de terres fertiles, les familles d'émigrants se multiplient rapidement. Si la race française peuplait un jour nos possessions de l'Afrique septentrionale, ce fait n'aurait-il pas sur nos destinées, même en Europe, une influence très-considérable? Enfin l'expansion coloniale entretient dans le pays l'esprit d'entreprise, un mouvement d'idées et de sentiments que ne peut connaître un peuple qui se replie sur lui-même. Il n'est pas jusqu'à la production scientifique et littéraire qui ne se ressente des horizons plus vastes ouverts à l'activité nationale. Ne résulte-t-il pas de tout ceci que la colonisation est une œuvre d'État, soit que l'État la dirige lui-même, soit qu'il en prenne le patronage, et qu'elle doit être poursuivie sans la préoccupation exclusive et obsédante du profit immédiat?

497. II. **Colonisation par l'État et colonisation libre.** — Entre ces trois moyens d'action coloniale, l'initiative libre, la compagnie armée d'un privilège ou l'intervention directe de l'État, l'option peut dépendre de circonstances les unes relatives aux puissances colonisatrices elles-mêmes, les autres à la nature de l'entreprise coloniale ou au milieu dans lequel l'établissement doit être effectué. Déterminons d'abord les circonstances relatives au mode de constitution des puissances colonisatrices : les États modernes ne se désintéressent pas de ce qui se passe au loin ; ils ont de puissants moyens d'action extérieure ; mais c'est une situation nouvelle : au dehors, les États étaient naguère impuissants, de là l'institution de compagnies souveraines de colonisation. Aujourd'hui la prise de possession des pays inoc-

cupés ou barbares, au lendemain des explorations et parfois avant même que l'exploration soit achevée, est régularisée par des accords internationaux; l'action des explorateurs et des aventuriers n'est plus ce qu'elle était au XVIe siècle. L'État moderne peut et fait beaucoup. Par contre, la liberté des mers, la sécurité du commerce, la protection que les États peuvent assurer en tout pays à leurs nationaux, enfin surtout l'abondance des capitaux donnent aux entreprises des armateurs et des compagnies libres des facilités qui paraissent bien rendre inutiles les privilèges de commerce ou autres accordés autrefois aux compagnies de colonisation en compensation des risques considérables qu'elles avaient à courir, des services de gouvernement qu'on était obligé de leur demander. Ce changement dans les conditions économiques et politiques fournit aux partisans de la colonisation libre des arguments d'une réelle valeur.

La colonisation libre a un terrain qu'on ne saurait lui disputer; c'est celui des entreprises purement commerciales, des fondations d'entrepôts, de comptoirs, opérées pacifiquement en vue des relations d'échange avec les populations indigènes. Tant qu'il n'est question ni de conquête, ni d'actes de souveraineté sur un territoire et ses habitants, on ne voit pas que l'État ait à intervenir même pour concéder des privilèges, des monopoles à certaines compagnies. Le commerce étend son œuvre pacifique en toute liberté. Plus tard, lorsqu'il a préparé les voies par des arrangements avec les indigènes, s'il existe un gouvernement régulier parmi eux, avec lequel il soit possible de traiter, l'État intervient pour constituer un protectorat, sinon pour réaliser l'annexion. Il ne fait ainsi que consacrer ce que les efforts individuels ont opéré eux-mêmes. Seulement, dans la plupart des cas, les choses ne peuvent se passer d'une façon aussi aisée. Au milieu des peuples barbares ou demi civilisés, sans cesse en guerre entre eux ou plongés dans l'anarchie, l'envahissement pacifique est entravé, exposé à tous les périls; parfois même on n'y saurait songer sans s'appuyer sur une force organisée, qui assure la sécurité des communications, contient les tentatives hostiles et au besoin opère la conquête. Cette force armée, des entreprises individuelles, le plus souvent concurrentes, seraient impuissantes à la créer : l'État doit-il la procurer en l'empruntant à l'armée coloniale? Doit-il plutôt la demander au concours

de compagnies souveraines? Cette dernière solution qui a prévalu au XVII[e] et au XVIII[e] siècle, pour plusieurs des raisons indiquées déjà, est aujourd'hui abandonnée : les compagnies privilégiées récemment reconstituées ont des forces de police, mais elles n'ont, à s'en tenir aux termes des chartes de concession, ni armée, ni droit de paix et de guerre.

L'option entre l'action directe de l'État et celle de compagnies libres ou privilégiées se pose encore lorsqu'il s'agit des travaux préparatoires, surtout relativement à la colonisation de peuplement. Ce qui est certain, c'est que la colonisation ne peut être improvisée. Même dans les conditions les plus favorables, s'il s'agit par exemple d'un territoire inoccupé, où les émigrants n'ont pas à redouter la résistance des populations indigènes, l'entreprise coloniale nécessite un ensemble d'opérations préliminaires, travaux d'assainissement, de défrichement, de viabilité, etc... Il n'est pas moins essentiel qu'une autorité responsable, avant de transporter des émigrants, ait étudié les ressources du pays à coloniser, les genres d'industrie qui peuvent s'y développer; qu'elle ait pris des dispositions en vue du régime des terres et des concentrations de travail nécessaires à la production.

Cette œuvre préparatoire est indispensable, qu'elle soit dirigée par l'État ou autrement que par lui. A quoi ne s'expose-t-on pas lorsqu'elle a été négligée ou mal faite? L'histoire coloniale fournit malheureusement de trop nombreuses réponses. On connaît la désastreuse expédition de la Guyane inspirée par Choiseul : 12,000 ou 15,000 malheureux périrent de faim et de misère dans un pays où tout était à organiser et où ils arrivaient sans ressources. On sait aussi que les pionniers de la Louisiane, après le meurtre de Cavelier de la Salle, furent non moins malheureux faute d'entente pour condenser leurs efforts[1]. Puisque, mal conçue ou mal exécutée, la colonisation de peuplement risque de mettre en péril la vie d'un grand nombre d'hommes, la conclusion est qu'elle nécessite au moins l'autorisation et le contrôle de l'État. Elle ne saurait être abandonnée à l'initiative

[1] Auparavant, au XVI[e] siècle, les expéditions de Jean Ribaud dans la Caroline du Sud et de Roberval au Canada, avaient échoué par imprévoyance : les colons s'étaient trouvés ici sans ressources sous un climat rigoureux; là, exposés sans défense aux attaques de nos ennemis.

d'individualités sans mandat. La lamentable issue de la tentative du marquis de Rays à l'archipel de la Nouvelle-Bretagne[1] devrait suffire à convaincre les plus résolus partisans du *laissez-faire*.

La question reste pendante entre la colonisation par l'État et la colonisation que des compagnies ou des individus opéreraient en vertu d'une délégation de l'État : à ceci répondent dans le passé les compagnies souveraines de colonisation, constituées soit pour le peuplement, soit aussi pour le commerce.

498. Les anciennes compagnies de colonisation souveraines et les compagnies privilégiées modernes[2]. — Les compagnies souveraines ont joué dans l'histoire de la colonisation un rôle considérable, mais aucune n'a réussi à maintenir ses privilèges ni contre les revendications de l'État ni contre celles du commerce; toutes ont péri après s'être rendues odieuses par leur tyrannie et leurs abus. Jusqu'à ces derniers temps, l'opinion à peu près unanime a été que leur concours autrefois utile et peut-être nécessaire ne répondrait plus de nos jours à aucune nécessité de l'expansion coloniale. Quelles sont les causes qui ont fait créer au XVIIe et au XVIIIe siècle des compagnies souveraines ayant le monopole général du commerce, spécialement avec les Indes? Certaines de ces causes ont déjà été indiquées (n° 497) en particulier la faiblesse extérieure des États européens. Absorbés en Europe par des luttes continentales incessantes, comment eussent-ils pu fonder un empire colonial, y soutenir des guerres, le gouverner?

Le monopole de commerce attribué aux compagnies privilégiées n'était pas moins nécessaire : le commerce libre n'eut pas été possible pour maintes raisons : la navigation était pleine de périls : les caraques portugaises et les pirates battaient les mers pour saisir au passage les navires marchands qui suivaient la route des Indes; à cause du long temps qu'elles exigeaient, les navigations commencées en pleine paix de l'Europe, se terminaient la guerre déclarée, sans que les navires au retour pussent seulement soupçonner les dangers de capture auxquels ils étaient exposés. Des armateurs d'un même pays s'associèrent d'abord pour naviguer de concert, sous la protection d'une

[1] Alph. Daudet s'en est très-visiblement inspiré dans *Port Tarascon*.

[2] V. pour plus de détails sur ce sujet, Cauwès, *Les nouvelles compagnies de colonisation privilégiées* (*Rev. d'Écon. polit.*, janvier 1892).

flottille de guerre, équipée à frais communs. Bientôt ils comprirent qu'il valait mieux encore s'unir pour le trafic, constituer de grandes compagnies. Cela eut lieu presque simultanément en Hollande et en Angleterre à la fin du XVIe siècle. Les conditions économiques du commerce étaient telles que l'existence de ces compagnies fut un progrès pour discipliner le commerce, à un temps où le commerce libre eut pu commettre impunément toutes les fraudes, pour constituer des traditions régulières, supprimer une concurrence ruineuse entre nationaux : en l'absence des informations presque instantanées dont dispose aujourd'hui le commerce relativement aux conditions des demandes et des offres, aux stocks des marchés d'approvisionnement et aux besoins des marchés de vente, un armateur libre eut risqué, s'il avait été devancé par d'autres négociants de sa nation, de trouver vides les marchés où il comptait s'approvisionner et, au contraire, regorgeant de marchandises, ceux où il espérait vendre ses cargaisons; c'était assez de la concurrence souvent acharnée et pas toujours ni loyale ni pacifique des armateurs des autres pays. Enfin les risques de tous genres que couraient les capitaux, faisaient paraître la compensation d'un privilège de commerce général aussi équitable que nécessaire[1].

Les anciens économistes ont condamné sans réserve les compagnies souveraines : ils ont eu tort; elles ont eu un rôle de transition rationnel; mais quelques-unes ont trop duré et dans les dernières phases de leur existence, on avait oublié les services rendus; on n'avait plus conscience que de l'oppression qu'elles faisaient peser sur les peuples et des restrictions gênantes qu'elles imposaient au commerce. La prospérité de la compagnie hollandaise des Indes orientales; celle plus éclatante et plus durable de la compagnie anglaise des Indes ne doivent pas faire illusion. Aux Indes orientales, la compagnie hollandaise sut, il est vrai, s'emparer du commerce, fonder des comptoirs, mais à quelle fin employa-t-elle son privilège? uniquement au trafic des épices. Pour en garder le monopole et pour en relever le prix, elle ravagea ou incendia les plantations et se porta à des excès d'une cruauté inouïe. Pourtant, lors de sa dissolution, à la fin

[1] V. sur tout ceci Raynal, *Histoire des établissements des Européens aux Indes*, t. I, p. 698 et suiv.; Roscher, *op. cit.*, p. 25, p. 255 et suiv.

du siècle dernier, la compagnie était ruinée, non seulement par les malversations de ses agents, mais par les dépenses de toute une organisation armée contre la contrebande et par les guerres que son despotisme avait provoquées.

La compagnie anglaise des Indes, née presque en même temps que la compagnie hollandaise, dans les premières années du XVIIe siècle, n'a succombé qu'à la suite de la terrible insurrection des Cipayes en 1857. Si elle a légué un grand empire colonial à l'Angleterre, c'est plus encore grâce aux luttes continuelles des princes indiens, à l'absence du sentiment national, enfin à nos revers, qu'à la force de ses armes. En réalité, d'ailleurs, l'histoire de cette compagnie se divise en deux phases : pendant la première, de beaucoup la plus longue, jusqu'en 1755, la compagnie se borna à établir des comptoirs; ses possessions territoriales furent très-limitées. Depuis, avec l'ère des conquêtes, commencèrent les embarras financiers de la compagnie, embarras accrus par les gaspillages et surtout par la distribution persistante aux actionnaires de dividendes fictifs sur le taux de 10,50 p. 0/0. Aussi, malgré l'énormité des tributs levés sur les indigènes et l'oppression résultant de plusieurs monopoles, parmi lesquels le honteux trafic de l'opium, la dette de l'Inde grossit d'année en année. Elle dépassait, au moment où la compagnie des Indes disparut, le chiffre alors fort considérable de 1,500 millions.

Si les plus célèbres, parmi les anciennes compagnies souveraines, furent des compagnies de commerce, ayant le monopole général de la navigation et de l'exploitation du territoire, beaucoup parmi elles tendirent à un but différent à savoir le peuplement.

C'est le but que poursuivirent les plus anciennes compagnies françaises, si l'on excepte quelques tentatives sous le règne de Henri IV[1]; encore sous ce règne avec Champlain et de Monts, le peuplement fut entrepris. Après quelques essais dans une voie différente, la politique coloniale de Richelieu, sous l'inspiration de Razilly, reprit son ancienne orientation[2]. Sous Louis XIV

[1] V. Pigeonneau, *Hist. du commerce de la France*, t. II, p. 330 et suiv., 426 et suiv.

[2] V. Pauliat, *La politique coloniale de l'ancien régime*, p. 184 et suiv.; Deschamps, *Hist. de la politique coloniale en France*, 1891.

cette tradition ne fut pas abandonnée, bien que Colbert songeât plutôt, en constituant des compagnies, à imiter les compagnies de commerce des Hollandais et des Anglais. Malheureusement, même au Canada, l'action de ces compagnies ne fut pas soutenue par une émigration ni assez large, ni surtout formée de bons éléments.

L'Angleterre eut aussi, dans la première moitié du XVII[e] siècle, des compagnies de peuplement pour l'Amérique du Nord (Compagnies de Londres, de Plymouth), mais les chartes de privilèges, avec la souveraineté de grands territoires en vue du peuplement, furent surtout accordées à des particuliers; c'est ce qui eut lieu pour le Maryland, le Maine, la Caroline, la Pensylvanie. Dès la fin du XVII[e] siècle, les bases féodales ou aristocratiques des *proprietary colonies* firent place à des institutions libres ; les progrès de l'émigration indépendante furent tels, que le peuplement échappa à la direction des entrepreneurs de colonisation. Ce ne sont pas les compagnies privilégiées de propriétaires ou autres qui ont peuplé les États-Unis, mais elles y ont implanté dans le Sud, avec la grande propriété, l'esclavage et le demi-servage des engagés (*Intended servants*)[1]. Pourtant, quoique la colonisation n'ait pas été l'œuvre des propriétaires concessionnaires, le Parlement dut au XVIII[e] siècle racheter à haut prix les anciens privilèges notamment ceux des descendants de William Penn[2].

Après la suppression de la compagnie anglaise des Indes, on put croire qu'il ne serait plus jamais question des compagnies privilégiées. Cependant, depuis une dizaine d'années, l'Angleterre a accordé des chartes de privilèges à plusieurs compagnies (*Royal Niger, South Africa, North Borneo*); l'Allemagne (l'*ost Afrikanische Gesellschaft,* C[ie] de la Nouvelle-Guinée), le Portugal (C[ie] de l'Afrique orientale, *Sofala, Tété, Zumbo*) ont fait de même; enfin l'État du Congo, en passe de devenir une colonie belge, est sorti d'une association internationale de colonisation, tout à fait analogue aux compagnies souveraines. En France, le gouvernement paraît résolu à entrer dans la même voie : un

[1] V. Bancroft, *Hist. des États-Unis*, les 4 premiers volumes, spécialement t. I, p. 133 et suiv.; Roscher, *op. cit.*, p. 184 et suiv.

[2] Th. Rogers, *L'interprétation économique de l'histoire*, p. 289.

projet relatif à la création de compagnies privilégiées est soumis au Parlement.

Les nouvelles compagnies ne sont pas la résurrection intégrale des anciennes compagnies : elles ont une mission pacifique; elles peuvent s'annexer des territoires par les traités soumis à l'approbation de l'État qui les a créées, mais elles n'ont pas le droit de paix et de guerre; la seule force armée dont elles disposent est une force de police qu'elles sont tenues de constituer pour la défense intérieure et le bon ordre de leurs possessions. Seulement si, théoriquement, il est aisé de distinguer la force armée pour la police, de la force armée pour l'action militaire, dans la réalité, les compagnies ne sauraient se maintenir sans être en état de défendre le territoire à main armée et même de prendre l'offensive. C'est le cas des compagnies anglaises, notamment de l'*East Africa*. En second lieu, elles n'ont pas un privilège exclusif et général pour le commerce, quoique certaines (Cie portugaise, Cies concessionnaires des États continentaux du sultan de Zanzibar) aient d'importants monopoles partiels de commerce et d'exploitation.

Malgré ces différences, les nouvelles compagnies, privilégiées rappellent les anciennes par l'exercice qui leur est confié, à titre contractuel et en principe irrévocable pour une durée définie, d'importants droits de souveraineté, variables selon les cas, mais comprenant ordinairement l'administration du territoire, le droit d'y lever des taxes fiscales, la juridiction sur les habitants, spécialement sur les indigènes, etc., etc.

Les compagnies dans l'exercice des droits souverains, malgré les précautions prises dans les chartes de concession pour assurer la liberté du commerce, le respect des croyances et des mœurs des habitants se comportent-elles comme des États civilisés? Les partisans des compagnies souveraines n'en faisaient pas l'ombre d'un doute. On sait aujourd'hui à quoi s'en tenir sur ces deux points. Il faut lire la relation des manœuvres criminelles de certains agents de la compagnie du Royal Niger pour arrêter le lieutenant Mizon dans sa marche sur la rivière Forcadas et à Yola, au mépris de l'obligation de respecter la liberté de commerce que lui impose l'acte de Berlin [1]. Quant

[1] V. *J. off.*, 21 juillet 1892, p. 3831 et suiv. et la lettre du lieutenant Mizon adressée à l'agence Dalziel, 26 juillet 1892.

au respect des croyances, le conflit sanglant de l'Ouganda a révélé le danger de l'intolérance sectaire des agents d'une compagnie (*East Africa*) à la solde d'une mission de propagande religieuse. Verrait-on, avec la complicité des compagnies souveraines, se renouveler les horreurs des guerres de religion sur le sol de l'Afrique? Ce qui s'est passé dans l'Ouganda, comme l'a très-fermement déclaré M. Ribot, est une honte pour la civilisation[1]!

La question des délégations de souveraineté soulève d'autres objections d'ordre tout différent. Les délégations de souveraineté sont dans la tradition monarchique et féodale. Autrefois, les territoires concédés aux compagnies souveraines étaient chez nous tenues sous l'hommage du roi : c'étaient de véritables fiefs, comportant l'exercice des droits de puissance publique, comme les grandes seigneuries. Aujourd'hui encore, la création de privilèges de même ordre rentre dans la prérogative discrétionnaire de la couronne en Angleterre et en Allemagne. Serait-elle compatible avec notre ordre constitutionnel? C'est au moins douteux. Le projet de loi part de l'idée que le pouvoir législatif peut déléguer au pouvoir exécutif le droit d'opérer des sous-délégations au profit des compagnies de colonisation. Quels pourraient être les droits accordés? Le conseil supérieur des colonies, d'abord consulté, avait dressé une nomenclature des droits dont l'exercice pourrait être laissé aux compagnies concessionnaires : parmi ces droits ne figurait pas la justice. Elle devait être rendue par un commissaire de la République. Ce fonctionnaire était d'ailleurs associé à l'action administrative des compagnies d'une façon très-intime. Les compagnies ainsi constituées seraient sous une tutelle et un contrôle fort étroits de la part de l'État. Elles n'auraient pas la latitude d'action des compagnies anglaises et allemandes.

Quels services demande-t-on aux compagnies privilégiées? On dit qu'elles sont des outils d'envahissement et de pénétration dans les territoires où tout est à organiser; que, substituées à l'État, elles ne donnent pas prise aux réclamations de puissances rivales que son action directe pourrait susciter; qu'elles ont l'avantage pour la nation de permettre la colonisa-

[1] M. Ribot, *Chambre des députés, Débats*, 1892, *J. off.*, p. 686.

tion sans bourse délier. Comme outils de pénétration, les compagnies nouvelles n'ont que les moyens d'action que le commerce libre lui-même aurait à sa disposition, les conventions avec les indigènes, les contrats d'acquisition, etc..., à moins qu'on leur donne un droit exclusif d'acquérir; droit qu'ont obtenu les compagnies anglaises, mais qui, à le bien prendre, est un droit d'expropriation à peine déguisé ; le conseil supérieur des colonies s'était refusé à l'insérer dans le texte de son projet d'avis.. L'outil de pénétration privé du droit de conquête est sans force réelle dans tous les pays où des tribus belliqueuses et farouches barrent la route à l'expansion coloniale. Il n'est pas à présumer qu'elles iraient bien loin dans l'*hinterland* de nos possessions africaines équatoriales. Les compagnies anglaises, d'ailleurs, n'obtiennent de chartes qu'après avoir justifié de droits de propriété régulièrement acquis sur le territoire; les chartes ne sont pas accordées à des capitalistes en quête d'un territoire sur lequel ils ont l'intention d'opérer, mais elles consacrent une prise de possession déjà réalisée. En fait, chez nous, il n'en serait pas de même, la concession précéderait l'occupation. La discussion au conseil des colonies autorise à affirmer que de très-anciennes maisons de commerce chercheraient dans la formation d'une société de colonisation, un moyen d'obtenir le monopole du trafic et de l'exploitation du territoire où elles ont pu vivre jusqu'ici sous le régime de la liberté, et d'écarter ainsi l'action de la concurrence.

L'idée que les compagnies masquent l'action de l'État et préviennent ainsi des protestations diplomatiques, quelles sont un rideau, un écran, derrière lequel elle se dissimule a fait fortune [1]. On peut s'en étonner. Les compagnies privilégiées ne sont pas des souverainetés en droit international : il n'est pas admis qu'un territoire appartienne souverainement à une compagnie ou à des particuliers. L'*écran* n'empêcherait pas que si des protestations se produisent, ce soit contre l'État lui-même [2]. L'écran est si transparent qu'il ne trompe personne.

[1] Leroy-Beaulieu, *De la colonisation*, p. 803 et 804.

[2] A la suite des violences contre la mission catholique dont l'*East Africa* s'est rendu coupable, le Gouvernement français s'est adressé à l'Angleterre et le cabinet de Saint-James n'a pas décliné la responsabilité éventuelle des actes commis par une compagnie qui tient ses droits d'une charte royale; il n'a opposé que des moyens dilatoires.

La main qui le tient ne prend même pas toujours soin de se cacher : c'est le consul général allemand à Zanzibar qui, en 1888, a signé avec l'approbation du chancelier de l'empire et en qualité de plénipotentiaire, la charte de concession à l'*ost africanische Gesellschaft*. Les forts n'ont pas besoin de cacher leur jeu et quant aux faibles, la ruse ne leur servirait de rien : le Portugal a pu en faire l'épreuve.

L'avantage de permettre de coloniser sans bourse délier serait bien séduisant si, comme on affirme que cela a lieu en Angleterre, non seulement de hauts patronages, mais de grandes fortunes, des masses considérables de capitaux se consacraient d'eux-mêmes avant toute concession de privilèges à l'œuvre coloniale; on a vu là des gages de succès[1]. Les partisans des compagnies privilégiées eux-mêmes reconnaissent qu'ils n'existent pas chez nous. Que peut-on craindre dès lors? Que les compagnies nouvelles ne sombrent comme ont déjà sombré les compagnies allemandes[2] ou qu'elles ne se retournent vers l'État pour en obtenir un concours financier sous une forme quelconque; que surtout, après avoir épuisé les capitaux insuffisants dont elles disposeraient, elles laissent l'œuvre entreprise si peu entamée que tout, temps et argent ait été perdu.

Quelle espèce de colonisation les nouvelles compagnies entreprennent-elles? Sauf dans la charte de la compagnie portugaise de l'Afrique orientale, elles n'ont pas assumé d'obligations relatives au peuplement. Elles sont orientées exclusivement vers le commerce et l'exploitation des pays neufs. Aucune n'a cependant obtenu un privilège exclusif pour le commerce. Les chartes anglaises interdisent même aux compagnies d'établir aucun monopole de ce genre. Les compagnies françaises qu'il s'agit d'autoriser pourraient, d'après l'avis du conseil supérieur, avoir le monopole de certains commerces[3]. En outre, dans les conces-

[1] La situation embarrassée de l'*East Africa*, qui a été subventionnée par une mission protestante pour rester pendant un an dans l'Ouganda, est venue contredire, quant à cette société du moins, le brillant tableau qu'on avait tracé en France des compagnies anglaises.

[2] En 1891, la compagnie de l'Afrique orientale s'étant montrée incapable d'administrer et de faire la guerre, son territoire côtier est devenu colonie de la Couronne, elle ne garde que des territoires de protectorat suivant traités passés avec quelques petits souverains.

[3] Ivoire, corail, herbes, nacres, etc.

sions françaises comme dans celles du Portugal et du sultan de Zanzibar, seraient compris d'importants privilèges d'exploitation relativement aux mines, carrières, forêts. En bien des cas, il resterait peu de chose à l'industrie ou au trafic libre. Mais n'y eut-il aucun monopole direct, ne voit-on pas qu'une compagnie privilégiée maîtresse du territoire, levant des droits à l'entrée et à la sortie des marchandises, etc..., a toute facilité pour étouffer la concurrence. Aussi bien, les compagnies anglaises ont eu presque aussitôt en fait le monopole qui, en droit, leur était refusé. A plus forte raison, une compagnie dotée de monopoles partiels pour le commerce et de la plupart des monopoles d'exploitation, réussirait à attirer à elle tout le trafic, or de nos jours un privilège de ce genre serait aussi funeste qu'injustifiable.

On pourrait songer enfin à demander aux compagnies privilégiées, en compensation des avantages qui leur sont faits, d'exécuter des travaux d'intérêt général. La compagnie portugaise de l'Afrique orientale a ainsi assumé l'exécution de tout un programme de travaux publics. Ne pourrait-on transformer l'ancienne compagnie souveraine en une compagnie concessionnaire analogue à nos compagnies de chemins de fer? L'idée de ce type industriel tout moderne de la compagnie privilégiée a été proposée au conseil supérieur des colonies par M. Leveillé. Elle a été réalisée dans l'État indépendant du Congo par la compagnie du chemin de fer du Congo. La compagnie privilégiée moderne n'obtiendrait aucun monopole de trafic et même aucun privilège industriel : ce serait une compagnie de travaux publics, concessionnaire de l'exploitation des travaux accomplis par elle. Comme indemnité, de larges concessions foncières lui seraient faites et, c'est en ceci qu'elle serait une compagnie de colonisation, elle aurait l'obligation de les défricher et de les coloniser. L'objection principale contre cette séduisante combinaison est que comme contre-partie de charges très-considérables dans le présent, la compagnie n'obtiendrait que des recettes éventuelles peu rémunératrices pendant un temps très-long. Dans ces conditions, l'État ne pourrait échapper à la nécessité de fournir, soit sous forme de garanties d'intérêt soit autrement, un concours financier dont la charge risquerait d'être fort lourde pour les finances publiques. L'État anglais n'a pas échappé à ce risque

bien que, disait-on, les compagnies anglaises fussent plus solidement constituées que les autres : le parlement vient d'être appelé (mars 1892) à voter au profit de l'*East Africa* une subvention pour les travaux du chemin de fer de Monbasa au lac Victoria Nyanza. En résumé, il nous semble que l'expédient des compagnies privilégiées devrait être écarté et que la colonisation doit compter soit sur les initiatives libres des individus ou des sociétés, soit lorsque ces initiatives ou font défaut, ou sont insuffisantes, sur l'action directe de l'État.

L'État a sous la main pour l'accomplissement de l'œuvre coloniale deux forces, deux puissants leviers, l'un mal utilisé jusqu'ici, la main-d'œuvre pénale; l'autre trop délaissé, la colonisation militaire. La main-d'œuvre pénale est propre à fournir les travaux d'assainissement, de défrichement et, après la phase des travaux préparatoires, elle comporte encore divers modes d'utilisation, notamment les travaux de plantations exotiques, l'exploitation des forêts dans les pays où l'Européen peut vivre[1]. A Java, la Hollande, sous le gouvernement du général Van der Bosch, a pratiqué avec succès le système de l'exploitation directe au moyen de corvées imposées aux indigènes pour le tabac, le sucre, le café et d'autres denrées[2]. Pourquoi ne pas utiliser les convicts à des œuvres d'exploitation productive? Enfin la main-d'œuvre, sous la haute surveillance de l'État et de ses agents est un auxiliaire de la colonisation libre : c'est, comme on le verra, sous cette forme qu'elle a été mise à contribution en Australie. Le gouvernement français paraît entrer dans la voie d'un emploi plus large et plus souple de la main-d'œuvre pénale. Le gouverneur de l'Algérie a déclaré son intention de l'appliquer au défrichement des terres incultes (Chambre des députés, séance 5 décembre 1891). Un décret du 15 septembre 1891 met des sections mobiles de condamnés à la disposition des colonies non pénitentiaires pour l'exécution de travaux d'intérêt commun et, en outre, organise les modes d'emploi du travail collectif des condamnés par les particuliers pour l'exécution de tra-

[1] V. Leveillé, *Rapport au Congrès international-colonial de 1889*, p. 98 et suiv.; *La Guyane française*, 1886, p. 48-49.

[2] La Hollande a abandonné depuis ce système, bien qu'il continuât à lui donner de considérables revenus. V. *Congrès colonial-international de 1889*. M. Levyssohn Norman, p. 163 et suiv.

vaux d'intérêt général. L'autre force colonisatrice de l'État est l'armée. Vauban, l'ennemi des compagnies privilégiées, avait dressé un plan de colonisation du Canada par l'armée. Le maréchal Bugeaud voulait aussi créer des légions de colons militaires en Afrique[1]. Il faudrait demander des exemples aux Russes pour les travaux de pénétration à la fois stratégiques et économiques qui ont rendu illustre le nom du général Annenkof; nous aurions à nous inspirer aussi des traditions des colonies de vétérans de l'empire romain ou des Confins militaires de l'Autriche en ce qui concerne le peuplement. La colonisation militaire contribuerait à « asseoir notre domination dans des contrées où notre autorité ne sera jamais trop vigoureuse, » « à réaliser sur des territoires salubres et avec des matériaux de choix une colonisation de fond » « tout en acquittant une dette nationale envers de braves gens[2]. »

499. III. **Organisation économique des colonies. A. Colonies d'exploitation : main-d'œuvre et régime des terres.** — L'organisation économique des colonies comprend trois éléments : 1° l'organisation du travail ou de la main-d'œuvre; 2° la constitution foncière ou le régime des terres; 3° le régime commercial, c'est-à-dire le règlement des rapports de commerce entre les colonies et les métropoles ou les autres pays. L'examen des systèmes restrictifs de la liberté du commerce colonial se rattache à l'étude de la politique douanière; il ne sera ici question que de leur influence sur la constitution économique des colonies (V. ci-dessous, nos 775 à 777). Quant aux problèmes relatifs à la main-d'œuvre ou au régime des terres, les solutions qu'ils comportent sont souvent très-dissemblables suivant qu'il s'agit de colonies d'exploitation ou de colonies de peuplement.

Dans les colonies d'exploitation ou de plantations, sous le climat tropical, la culture du sol nécessite le plus ordinairement l'emploi de travailleurs indigènes et, à défaut de ceux-ci, l'importation de travailleurs originaires eux aussi de la zone torride. La culture des productions exotiques, coton, sucre, café, etc...,

[1] Bugeaud, *De l'établissement de colons militaires dans les possessions françaises du Nord de l'Afrique*, 1838.

[2] Leveillé, *Mémoire sur les compagnies souveraines de colonisation*, p. 22 à 24.

entreprise par des capitalistes européens, grands propriétaires, s'étend sur de vastes plantations. Le régime ordinaire de ces colonies est donc celui de la main-d'œuvre non européenne et de la grande propriété.

Il y a peu de chose à dire de précis sur la constitution foncière : la grande propriété résulte tantôt de concessions accordées par des chartes à des particuliers (ainsi au XVIIe siècle, le Maryland, la Virginie, etc.) ou à des compagnies privilégiées, tantôt de la constitution d'un domaine public colonial par conquête ou autrement, dont l'État entreprend lui-même l'exploitation. Tel est le système qu'introduisit à Java, en 1830, le général Van der Bosch.

La question de la main-d'œuvre dans les colonies de plantations est bien plus intéressante au point de vue doctrinal que celle du régime du sol : elle y est cependant connexe puisque les grandes exploitations exigent de considérables concentrations de travail. C'est aux exigences de la grande exploitation qu'il faut faire remonter l'esclavage et le servage des colonies tropicales, d'abord celui des populations indigènes, puis celui des nègres recrutés au moyen du commerce de la traite. Quelle est la valeur du travail non libre? C'est un sujet qui a été examiné lorsqu'il s'est agi de l'évolution du travail vers la liberté (nos 54 à 59). Très-inférieure en puissance productive, le travail non libre contribua à l'enrichissement des colons tant que la traite put procurer la main-d'œuvre à bas prix, mais aussi, il maintint dans un état arriéré les procédés d'exploitation ainsi que la pratique des cultures épuisant le sol sans restitution. D'abord profondément ébranlées par l'abolition et la suppression de l'esclavage et de la traite, les cultures exotiques des plantations eurent recours à l'immigration indienne ou chinoise de coolies, c'est-à-dire de travailleurs engagés à temps, libres de droit plutôt que de fait et trop souvent soumis aux mêmes mauvais traitements que les esclaves. Les conséquences de cette immigration d'hommes libres appartenant à des civilisations inférieures ont été déterminées antérieurement (n° 480). Si elle a atténué les effets de la crise qui a suivi la disparition de l'esclavage dans les colonies, elle a retardé l'introduction des machines et des procédés perfectionnés de culture. Aujourd'hui, avec le travail libre auquel une beaucoup plus large part est

faite, de grands progrès dans l'outillage et l'économie rurale ont été réalisés[1].

500. Colonies de peuplement : main-d'œuvre et régime des terres. Système de Wakefield. — Les colonies d'exploitation impliquent une idée de spéculation de la part de ceux qui les dirigent. Lorsqu'elles peuvent être créées et maintenues par des moyens pacifiques ou au moins sans de longues guerres, il n'est pas douteux qu'elles ne puissent donner, comme les comptoirs de commerce eux-mêmes, de véritables profits. Il se peut, au contraire, que les colonies de peuplement ne soient pas fondées dans un but de spéculation, mais en vue de diriger vers un pays salubre, dont le sol soit fertile, un courant d'émigration fourni par la mère-patrie. Ce qu'on veut alors, ainsi au Canada, dans l'Amérique du Nord, en Australie, en Algérie, c'est créer des sociétés économiques à peu près complètes, principalement agricoles, mais aussi industrielles et commerçantes. A quelles règles doit se conformer la constitution économique de ces sociétés? Quel sera le régime des terres, celui de la main-d'œuvre coloniale? Se peut-il qu'une colonie de peuplement rembourse par ses produits directs les frais d'établissement des travaux préparatoires et du transport des émigrants, s'il y a lieu? En d'autres termes, des capitalistes pourraient-ils se proposer le peuplement colonial, aussi bien que la création de plantations ou de factoreries? Sinon, l'État est-il seul en mesure, à raison des profits indirects de l'expansion commerciale, de fonder des colonies de peuplement?

A Wakefield revient l'honneur d'avoir établi les conditions rationnelles de la fondation des colonies : 1° le personnel émigrant doit comprendre deux éléments d'inégale importance, le premier, le principal, l'élément agricole, le second non agricole, composé d'artisans, de commerçants, d'agents de transport, etc... Cette variété a un double avantage : chacun peut trouver dans la colonie un genre de travail peu différent de celui auquel il est accoutumé dans la mère-patrie. Les gens de métiers, l'ouvrier de fabrique ayant vécu dans les villes, ne deviendraient jamais que de médiocres cultivateurs. Le travail dans la colonie

[1] Eût-on pu et pourrait-on encore utiliser la main-d'œuvre pénale dans les plantations? Il n'y a pas à insister de nouveau sur ce point V. n° 498.

doit autant que possible répondre aux aptitudes et à l'apprentissage antérieurs. La diversité des travaux amène les échanges et par suite la cohésion des rapports sociaux. Ce n'est en effet pas habituellement entre personnes se livrant à la même industrie, par exemple entre deux cultivateurs, que se concluent les échanges, mais entre personnes de professions différentes, soit entre un agriculteur et un fabricant; 2° la population agricole, au lieu de se disperser dans l'intérieur des terres, doit se grouper autour de l'agglomération formée par les commerçants et les artisans. Wakefield a découvert ce principe de concentration ou, pour mieux dire, a fait l'application de ce principe à la colonisation. Il se déduit logiquement des notions générales formulées par Adam Smith sur l'appui réciproque que se prêtent les campagnes et les villes. Enfin, les commerçants servent de trait d'union entre les deux classes de colons ou entre ceux-ci et la mère-patrie : on y expédie les produits indigènes qu'elle ne peut avantageusement obtenir et, en échange, on en tire les mille produits manufacturés qui exigent une division du travail plus grande que celle qui peut être réalisée dans la colonie. Telle est la loi fondamentale du développement des établissements coloniaux.

Comment prévenir le danger de l'éparpillement des colons et d'une occupation désordonnée des terres? Justement par les travaux de préparation : ils incombent aux gouvernements ou aux compagnies de colonisation. Leur premier soin est le choix du territoire; la nature du sol doit se prêter au genre d'exploitation le plus approprié aux ressources futures de la colonie en hommes et en capitaux. L'un des plus graves écueils de la colonisation par peuplement est la dissémination extrême des émigrants. Arrivant dans un pays neuf, ils céderaient au penchant de la vie d'aventures, ou à celui non moins funeste de s'approprier la terre, sans souci de relier et de condenser leurs efforts. Isolés les uns des autres, sans moyens de communication, de débouchés et d'échanges, ce serait l'impuissance pour chacun et pour tous.

Les travaux préparatoires constituent donc la première et la principale mise de fonds de la colonisation. Pour l'État, le sacrifice financier sera en réalité moindre que pour une compagnie, s'il utilise la main-d'œuvre pénale et peut-être aussi la main-

d'œuvre militaire, lors au moins que la colonisation débute par la conquête, avec des applications spéciales et limitées. En Australie, ce sont les convicts qui ont accompli les grands travaux publics de routes et de ports; ils ont préparé le terrain à la colonisation libre et lui ont permis de prendre, à partir de 1830, un si prodigieux essor. Il est difficilement présumable qu'une compagnie privée réussisse avec ou sans privilège, à se charger des travaux préparatoires, si elle ne dispose que du travail libre. Au début d'une colonie, d'autres sacrifices s'imposent : l'immigration libre est trop faible; il faut la stimuler par la gratuité des transports et d'autres avantages, l'entretien temporaire des nouveaux arrivants, des attributions d'instruments de travail, de terres, etc. — Et ces moyens mêmes ne suffisent pas toujours dans les pays de grande culture et notamment d'élevage comme est l'Australie. La main-d'œuvre libre serait d'abord insuffisante. L'État intervient encore en livrant aux colons des convicts (*assigned convicts*) engagés pour un certain temps. C'est l'une des formes du travail non libre : le convict a été défini par Wakefield une sorte d'esclave. Cela est vrai en ce sens que le convict est livré au colon pour exploiter ses services. La garantie d'une main-d'œuvre assurée est le principal avantage de cette assignation. Par de bons règlements on peut prévenir les abus qu'elle pourrait engendrer soit au point de vue du bon ordre, soit au détriment des convicts. L'assignation individuelle porte même sur certaines catégories de condamnés demeurant soumis à la surveillance de l'administration pénitentiaire. Chez nous, le décret du 15 septembre 1891 réglemente les conditions de ces assignations individuelles. L'inconvénient de l'emploi des convicts, à partir d'un certain moment de la croissance coloniale, où il n'est plus indispensable, c'est d'éloigner l'émigration libre qu'il y aurait intérêt au contraire à attirer.

Dans les colonies de peuplement agricole de petite culture, c'est à l'immigration libre qu'il faut exclusivement faire appel, à laquelle il faut offrir certains avantages. Mais comment la discipliner? Comment récupérer les frais de l'immigration subventionnée? On a proposé ou employé divers systèmes. Aux Antilles et dans l'Amérique du Nord au XVIIe siècle, les agents d'émigration raccolaient dans les ports d'Europe des *engagés* c'est-à-dire des émigrants qui, moyennant le transport gratuit. acceptaient

d'être mis pour un temps au service des planteurs. Cette sorte de *traite des blancs*, comme on l'a appelée (n° 492), donna lieu à de grands abus de la part des planteurs sans leur assurer la main-d'œuvre, les engagés parvenant souvent à s'enfuir. Grâce à un régime plus humain, grâce aussi au peu d'étendue du territoire, l'engagement produisit de meilleurs résultats, à la Guadeloupe et à la Martinique; pratiqué depuis le XVIIe siècle[1], on y a encore recours de nos jours[2]. Un économiste anglais, M. Poulett Scropp, a proposé de faire rembourser par une taxe sur les salaires les avances faites aux immigrants libres. Comme pour l'ancien engagement, le vice du système est d'assujettir à une surveillance étroite ceux qui y sont soumis; en Australie, où on l'a mis à l'essai, les émigrants se sont soustraits à la taxe par la fuite, ce que l'étendue du territoire rendait facile[3].

Seul le système Wakefield a pu donner de bons résultats ; le pivot de ce système est le régime des terres. Dans le but d'empêcher la dispersion des colons et l'appropriation inconsidérée du sol, Wakefield demande que l'État ou les compagnies de colonisation procèdent à des allotissements méthodiques de terres de culture vendues aux immigrants à un prix payable par annuités, et assez élevé pour couvrir les dépenses de colonisation. C'est le fameux *self supporting principle*, c'est-à-dire le principe de la colonisation faisant ses frais. Supposons qu'une étendue de 20 hectares soit nécessaire à une famille de colons, le prix de ces 20 hectares doit être calculé de façon à rembourser tous les capitaux avancés, même en travaux préparatoires. L'idée de la vente des terres vacantes a certainement été fournie à Wakefield par une pratique des États-Unis remontant au commencement de ce siècle : l'Union procède au sectionnement méthodique des terres vacantes et les met ensuite en vente à bas prix. Mais ce qu'il y a de nouveau dans le système de Wakefield c'est la vente à un prix rémunérateur (*sufficient price*). Wakefield se fonde sur ce que les travaux préparatoires et la création des centres de colonisation ayant donné aux terres une valeur

[1] V. sur les engagés dans nos colonies avant 1789, Pauliat, *op. cit.*, p. 269 et suiv.

[2] V. sur l'émigration réglementée, Dislère, *Traité de législation coloniale*, t. I, p. 790 et suiv.

[3] V. Leroy-Beaulieu, *De la colonisation*, p. 780 à 790.

qu'elles n'avaient pas originairement, il est juste que l'État ou la compagnie qui a créé cette valeur la fasse payer aux colons qui en profitent.

Théoriquement, il n'y a aucune objection à formuler contre ce principe. Peut-être Wakefield a-t-il voulu donner une précision trop grande au mode de détermination du prix de vente des terrains ; tout doit dépendre des circonstances. Mais ce qu'il faut retenir de son système, c'est un moyen préventif de la dispersion des colons consistant dans un régime de concessions à titre onéreux et, par conséquent, l'assurance donnée au capital de colonisation de pouvoir se procurer une main-d'œuvre suffisante : les émigrants, étant obligés d'acheter la terre à un prix assez élevé, n'entameront pas prématurément des exploitations pour leur propre compte. Ceux qui n'ont pas un capital suffisant vivront de salaires pendant un temps assez long pour que les capitalistes puissent réaliser des bénéfices. Mais cette condition provisoire de salarié pour le colon libre implique l'existence d'une assez grande culture. Dans les pays d'élevage comme l'Australie, l'immigrant trouve aisément à se louer. L'application du système Wakefield rencontrerait d'insurmontables difficultés dans une colonie agricole, où le plus grand nombre des colons exploiteraient pour leur propre compte des domaines de peu d'étendue en cultures de céréales ou en vignobles.

L'Angleterre fit l'application du système Wakefield en Australie après 1830. Jusque-là, le régime des concessions arbitraires avait été pratiqué avec des chances diverses ; c'est alors qu'un riche capitaliste, M. Peel, fit un essai de colonisation libre sur le territoire de la rivière du Cygne dont il avait reçu la concession ; il y transporta à ses frais, moyennant un engagement de travail de quelques années, 300 laboureurs qui, à peine arrivés se dispersèrent pour cultiver à leur compte. La plupart périrent misérablement. M. Peel y perdit un capital de 1,250,000 fr.

Le système Wakefield a produit de bons résultats dans la Nouvelle-Galles, à Port-Philippe. Mérivale et M. Leroy-Beaulieu reconnaissent qu'avec la pratique de l'immigration libre, la colonie de Victoria ne se fût pas peuplée avant la découverte des mines d'or[1].

[1] A Victoria les terres domaniales sont affermées avec faculté d'acquisition pour le preneur moyennant une série de paiements.

Une autre application fort heureuse du système Wakefield est relative à la colonisation de la Nouvelle-Zélande. L'importation des travailleurs y a eu lieu aux frais d'un fonds que rembourse la vente des terres; celle-ci est fixée à un prix tel que l'immigrant ne peut se transformer en propriétaire qu'à partir du moment où les prestations qu'il a payées forment l'équivalent du coût de son importation.

Malheureusement, les succès du système de Wakefield encouragèrent une illusion qui fut fatale à l'Australie du Sud. De ce que les avances de la colonisation peuvent être couvertes par la vente des terres, on tira cette conclusion que des colonies devaient pouvoir se fonder au moyen d'un emprunt en hypothéquant le produit des adjudications. Un acte de Guillaume IV (1836) n'allouait aucun crédit pour les travaux préparatoires, mais autorisait l'émission d'un emprunt garanti par le produit éventuel de la vente des terres. Au lieu de consacrer la totalité de ce produit à encourager l'immigration, il est nécessaire d'en affecter une partie à la dotation des services publics, car dans un pays où commence la colonisation tout est à créer. Aussi l'État qui colonise doit moins chercher à rentrer rapidement dans ses avances qu'à mettre le plus vite possible la colonie nouvelle en état de vivre de ses propres ressources.

Quel que soit le régime de gouvernement appliqué à une colonie, la condition première de succès est l'adoption d'un système rationnel pour la concession des terres publiques. Dans les possessions anglaises (Australie occidentale et Natal exceptés), la couronne s'est dessaisie de ses droits sur les terres domaniales en faveur des autorités locales qui en disposent par voie de concession à titre onéreux au profit des colons. L'Union américaine dispose également des terres vacantes; elle en opère le sectionnement méthodique et la mise en vente aux immigrants à un prix fort peu élevé. Les concessions à titre onéreux ont l'avantage d'écarter les colons qui n'apporteraient pas de capitaux suffisants, elles empêchent aussi les actes de favoritisme ou de spéculation souvent scandaleux; en revanche, elles auraient l'inconvénient de grever à ses débuts l'exploitation d'une charge assez lourde, si l'on n'avait soin, soit d'accorder des délais suffisants, soit de ne demander aux colons que des annuités progressivement graduées.

Lorsque l'entreprise coloniale est dirigée par l'État, le mode des concessions gratuites s'est trouvé souvent préféré à cause du stimulant qu'il peut donner à l'immigration coloniale. Que la concession soit gratuite ou onéreuse, ce qu'il faut avant tout, c'est assurer aux colons la propriété des concessions, afin de les encourager à la mise en valeur des terres. Il est à regretter que, dans nos colonies, notamment à la Guyane, un mode déplorable de concessions ait longtemps prévalu, celui des concessions gratuites temporaires. Lorsque les concessions sont temporaires et subordonnées à l'arbitraire de l'administration, l'écueil est que la direction administrative se substitue à l'action individuelle. C'est ce qui s'est produit à la Guyane avant 1884[1]. Des concessions y ont été faites à condition de cultiver les produits exotiques dont la métropole avait besoin. Sous un tel régime, l'agriculture n'est aucunement encouragée, et la disette se fait sentir dès qu'un incident quelconque accroît la consommation ou diminue les récoltes.

Autre chose sont les concessions gratuites et temporaires, autre chose est le système des concessions à titre onéreux et à long terme. La concession emphytéotique donne au colon un véritable droit et une jouissance prolongée. L'État n'abandonne pas le domaine, c'est lui qui profite de la plus-value des terres. De nouvelles concessions seraient dans l'avenir une précieuse ressource financière. Ce système faciliterait le fonctionnement du *Self supporting principle*. Il est pratiqué par les Hollandais dans leurs colonies. On en a fait l'essai en Australie dans l'État de Victoria. De Laveleye, MM. Leroy-Beaulieu et Gide s'en déclarent partisans[2]. Nous ne voyons pas comment cette opinion pourrait se concilier avec ce qui a été dit de la supériorité économique de la propriété privée (n° 170). Ceci suffirait à nous la faire écarter. Vers la fin des concessions emphytéotiques, quelle garantie aurait-on contre les abus de jouissance, l'épuisement du sol? Ajoutons encore que, dans les pays où le sol appartient à l'État (Indes, dans certaines provinces, Égypte, Turquie), l'État se regardant comme maître du sol opère un

[1] Depuis des concessions de terre en propriété sont faites à prix réduit aux immigrants.

[2] De Laveleye, *op. cit.*, p. 59; Gide, *op. cit.*, p. 496; Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, t. I, p. 70 et 71.

prélèvement sur le revenu foncier plus élevé qu'ailleurs. De Laveleye lui-même mentionne cette conséquence de la propriété régalienne[1], et, en somme, le système des concessions emphytéotiques par l'État n'est que l'une des formes de la propriété régalienne.

En Algérie, la quantité de terres dont le gouvernement avait la faculté de disposer pour la colonisation était limitée, car on ne pouvait ni ne voulait déposséder les tribus arabes, et les échanges, en vue de procurer des terres aux colons, n'étaient possibles qu'avec les Kabyles, qui seuls possédaient des propriétés privées. La colonisation officielle était une nécessité : seule l'administration était en mesure de constituer la propriété, de réunir les parcelles souvent éparses du domaine colonial, de former des groupes de colonisation. Malheureusement, pendant la première période (1840 à 1860), on procéda à des concessions à titre temporaire. Ce n'était guère le moyen d'attirer de bons éléments de colonisation. Les agriculteurs sérieux préféraient acheter à subir les lenteurs de la sollicitation, des conditions d'exploitation gênantes et les risques d'un retrait. Ce n'est qu'en 1860 que l'État se décida à suivre l'exemple de l'Angleterre en Australie et à vendre à titre de propriété irrévocable les terres domaniales. L'effet de ce nouveau régime fut des plus heureux : la population agricole européenne n'avait pas dépassé 63,000 âmes sur 280,000 hectares avant 1860; depuis, malgré la malencontreuse inspiration du royaume arabe, les entraves à la colonisation résultant de l'insuffisance des terres disponibles, et les craintes inspirées par un projet excentrique d'expropriation des colons, on comptait en 1864 plus de cent mille colons européens occupant 567,000 hectares.

L'achat des terres par le colon est la meilleure de toutes les garanties pour le recrutement d'un personnel de colonisation, muni de ressources suffisantes, ayant l'habitude de l'épargne et le goût de la propriété. A partir de l'émigration alsacienne de 1871, un nouveau revirement eut lieu, les concessions furent faites à titre gratuit, et le bénéfice de la gratuité, d'abord réservé aux Alsaciens-Lorrains, fut peu après étendu aux colons déjà fixés en Algérie et aux immigrants de toute nationalité[2].

[1] De Laveleye, *Revue des Deux-Mondes*, 1880, t. II, p. 311.

[2] L'histoire du régime des concessions depuis 1871 est assez compli-

On se montrait large, à cause de l'extension du domaine, par suite de la confiscation des terres sur les tribus révoltées en 1871, environ 300,000 hectares. De 1871 à 1884, on concéda plus de 500,000 hectares, dont 360,000 furent affectés à des concessions individuelles et le reste aux communes. La création de centres de colonisation, pourvus de services publics, et la gratuité des concessions rendirent fort onéreuse cette période de la colonisation officielle. On a dépensé 57 millions pour installer 3,600 familles, soit 14,000 personnes!

Depuis 1885, on est en fait revenu au système plus rationnel de la vente des terres domaniales, comme mode normal d'attribution, mais sur des emplacements choisis pour y créer des foyers de colonisation. La constitution de ces foyers est un rôle que l'État ne saurait abdiquer. Comment le colon livré à lui-même parviendrait-il à traiter pour l'achat de la terre avec les indigènes (n° 166)? S'il y réussissait, pourrait-il vivre isolé au milieu d'eux, y serait-il en sécurité? Le régime de la vente des terres, auquel on est revenu, n'implique donc pas, comme on l'a parfois pensé, l'abandon de la colonisation officielle. C'est sous ce régime que, de 1885 à 1890 inclusivement, 33,000 hectares ont été vendus (au prix moyen de 83 francs l'hectare). Les étrangers et les indigènes ont été exclus des dernières adjudications [1].

quée : une loi du 21 juin 1871 autorisait la cession aux Alsaciens-Lorrains de 100,000 hectares situés sur les territoires civils. Une loi postérieure (15 sept. 1871) disposa que toute famille possédant un capital de 5,000 francs pourrait recevoir la location d'une terre domaniale pour 9 ans avec promesse de propriété, ou la concession d'un lot de terre. Peu d'émigrants (195 sur plus de 5,000 en 1872) présentèrent les conditions de capital requises par la loi. Un certain nombre de centres d'habitation furent pourvus aux frais de l'État d'édifices publics, d'eaux, de voies de communication avec l'artère principale de la contrée. Les immigrants eurent la faculté de choisir entre les différents centres. Un décret du 15 juillet 1874 subordonna la location de 5 ans, sous promesse de propriété définitive, à la justification de ressources suffisantes pour vivre pendant 1 an ; le prix de la location n'était que de 1 franc par hectare. L'étendue des lots de famille variait entre 10 et 50 hectares; les concessions isolées allaient jusqu'à 100 hectares. Le bail était conclu à la condition de résidence personnelle. Après la transformation en propriété, la vente restait interdite aux indigènes pendant 5 ou 10 ans. Un décret, du 30 septembre 1878, en vue de faciliter le crédit aux colons, disposa que les concessions seraient gratuites, qu'elles auraient lieu à titre de propriété mais sous condition suspensive; le titre définitif de propriété ne devait être délivré qu'au bout de 5 ans ou de 3 ans au minimum.

[1] Un projet de loi destiné à favoriser la colonisation au moyen de la

D'après les derniers documents, les Européens, tant par suite de concessions que de transactions avec les indigènes, possédaient 1,350,000 hectares divisés entre environ 260,000 colons agricoles[1], c'est-à-dire la moitié à peu près de la population européenne, tout près de 500,000 âmes (1891), sur laquelle les Français (sans compter l'armée) se trouvent en majorité, mais en majorité trop faible encore pour encadrer les deux autres éléments, indigènes et européens étrangers[2]. L'afflux des éléments français, bien qu'un peu plus important dans les dernières périodes que par le passé, est encore insuffisant. La race française s'acclimate bien en Algérie. Un courant d'émigration annuel de 10,000 colons français transformerait promptement notre belle possession africaine. La loi de 1889, en opérant ou en facilitant la naturalisation des fils d'étrangers nés dans la colonie, contribuera aussi à assurer dans l'avenir la prépondérance de la race française. Ne pourrait-on pas enfin donner plus de fond à l'élément français, créer des groupes de colonisation empruntés surtout aux éléments ruraux de notre armée où des hommes honnêtes et dévoués au pays obtiendraient la possession d'un sol fertile qu'ils sauraient mettre en valeur? En leur faveur ne pourrait-on exceptionnellement conserver le système de concessions gratuites d'une étendue limitée, concessions dont l'aliénation ne serait permise qu'après un certain temps et dans des conditions propres à déjouer les manœuvres des spéculateurs ou des usuriers[3]?

vente aux enchères des terres domaniales susceptibles de culture, n'admet aux enchères que les Français et les Européens naturalisés. — V. sur ce projet de loi Sénat, annexes, session extraordinaire de 1889, p. 69 et suiv.; Discussion des 9 et 10 décembre 1889; Chambre, annexes, session de 1890, p. 285 et suiv.

[1] La production agricole annuelle de l'Algérie est évaluée à 800 millions dont 500 en céréales. Les vignes qui occupent 125,000 hectares fournissent 2,5 millions d'hectol. Les fourrages, l'alba, les fruits, les produits forestiers sont les autres principales productions du sol. Le domaine forestier couvre 3 millions d'hectares dont 2,800,000 sont domaniales et communales. V. sur les forêts en Algérie, *Nouveau dict. d'Écon. polit.*, vº *Forêts*, t. I, p. 1060 et suiv.

[2] 273,600 Français contre 219,900 étrangers et 3,275,000 indigènes.

[3] Une autre application de la colonisation officielle a été indiquée par M. Cambon (Chambre des députés, séance du 5 déc. 1891), c'est l'établissement sur les côtes si poissonneuses du littoral africain de pêcheurs du littoral français, notamment de ceux des départements bretons où la population continue de fournir un notable excédent de naissances.

501. IV. Constitution économique des colonies et régime commercial. — Longtemps les métropoles et les colonies ont été liées, au point de vue commercial, par un pacte fort inégal d'ailleurs, connu sous le nom de *pacte colonial*. Le but principal de ce pacte était, pour la métropole, de monopoliser le commerce des produits de ces colonies. L'exportation n'en était permise qu'à destination des ports de la mère-patrie; la colonie ne pouvait importer que des produits provenant de l'industrie de celle-ci; pour les produits similaires, des restrictions étaient apportées à la création de manufactures coloniales. En retour de ces privilèges exorbitants, les colonies obtinrent le droit exclusif d'alimenter en produits coloniaux les marchés de la métropole. Les plus simples réflexions font apercevoir les conséquences de ce système sur la constitution économique des colonies : la production agricole faussée, engagée dans une voie exclusive en vue des exportations au profit de la métropole. C'est ainsi que les grandes plantations de sucre ou de café firent délaisser les autres cultures, notamment les cultures alimentaires. Dans les pays les plus fertiles du globe, les colons furent affamés en attendant les arrivages de blé ou de riz [1]. Ce système assurait-il du moins la prospérité des cultures exotiques? Non, car le monopole de la mère-patrie pour ces produits tendait à un enchérissement qui restreignait la consommation et, par suite, qui entravait le développement de la production. Les trafiquants avaient intérêt à ce que les prix des denrées coloniales fussent portés à un niveau élevé, aussi s'efforçaient-ils d'accaparer le marché colonial et d'étouffer toute concurrence qui les eût obligés à modérer les prix. Pour réaliser cet accaparement, le meilleur moyen était de restreindre le nombre et la portée des exploitations. C'est à quoi tendirent les compagnies privilégiées surtout dans les colonies hollandaises : des plantations nouvelles furent détruites ou incendiées; des cargaisons jetées à la mer par suite de ces odieux calculs. L'interdiction de fabriquer des objets manufacturés, qui eussent fait concurrence à ceux de la métropole, aggravait les conséquences du régime de production

[1] Aujourd'hui encore, aux Indes, l'extension des cultures d'opium a lieu au détriment des cultures de riz, en sorte que la politique commerciale anglaise n'est pas sans reproche au sujet des famines qui ravagent l'Hindoustan (V. *Écon. français*, t. I, 1880, p. 693).

exclusive appliqué au sol parce qu'elle s'opposait au développement des forces économiques des colonies. Celles-ci n'avaient même pas le droit de transformer les matières brutes provenant des cultures coloniales : le raffinage du sucre était prohibé[1] !

Existait-il quelques compensations aux funestes effets du pacte colonial? Quel régime lui a-t-on substitué? Convient-il que le commerce des pays étrangers soit de tout point assimilé à celui de la métropole avec ses colonies? Toutes ces questions touchent de trop près au règlement du commerce international et à la politique douanière pour qu'elles puissent en être séparées (V. ci-dessous, n°s 775 à 777). Constatons simplement que la tyrannie que le pacte colonial faisait peser sur les colonies en a poussé plus d'une à la révolte : il n'est pas de puissance maritime européenne qui n'ait perdu certaines de ses colonies pour avoir voulu les asservir; les États-Unis ont secoué le joug de l'Angleterre pour conquérir leur indépendance économique; le Portugal a perdu le Brésil en 1822 parce que les Cortès essayèrent de revenir sur les libertés commerciales dont il avait fait l'essai sous le gouvernement de la maison de Bragance; enfin, en 1808, c'est en revendiquant la liberté des cultures et des industries que les colonies espagnoles préludèrent à leur émancipation.

502. V. **Organisation politique et administrative. Émancipation des colonies.** — Toutes les possessions d'outre-mer ne peuvent être rationnellement soumises au même mode d'organisation. Tout d'abord, il convient de distinguer des colonies proprement dites, les territoires de protectorat. Dans ceux-ci, l'organisation est simplifiée puisqu'il ne s'agit pas d'implanter un système complet d'administration : ainsi, en Tunisie, ce sont les autorités indigènes qui administrent. La France a le droit de représenter le gouvernement du Bey dans les relations avec les autres puissances; elle tient garnison à Tunis. Quant au gouvernement intérieur, elle a la faculté, d'après le traité du Bardo : « de provoquer dans la Régence les réformes administratives nécessaires pour la bonne administration du pays. » Le protectorat est, en quelque sorte, un patronage associant la

[1] V. la critique du pacte colonial au point de vue des colonies anglaises dans Th. Rogers, *op. cit.*, p. 284 et suiv.

puissance qui l'exerce à l'administration indigène : un résident auprès du Bey; des contrôleurs civils dans les provinces, dirigent, conseillent les autorités indigènes, stimulent les réformes compatibles avec les mœurs et la civilisation des habitants. L'instruction, la justice française pour les litiges entre européens et indigènes, le bon ordre financier consolident l'influence française et préparent les voies à une assimilation complète.

Quant aux colonies, les métropoles ont résolu de différentes façons la question d'organisation politique et administrative. Au XIXe siècle, l'Angleterre pratique le système de l'autonomie. L'action de la métropole se borne à l'exercice du pouvoir exécutif. Les colonies ont un système parlementaire particulier avec une ou deux chambres. Quelques-unes même possèdent un gouvernement responsable; en ce cas, le gouverneur institué par la métropole est tenu de choisir les membres de son conseil exécutif d'après les indications résultant de la majorité du Parlement colonial. Sous ce régime, chaque colonie a une législation, un mode d'administration financière ou judiciaire qui lui appartient en propre ; la métropole se réserve seulement un droit de veto. Ce système a le grand avantage de donner à chaque colonie le régime qui lui convient le mieux. En revanche, il présente de graves inconvénients : à l'égard des colonies, le défaut de tutelle les expose à toutes les conséquences de l'inexpérience ou de la témérité de pouvoirs, n'ayant pas de traditions. La prospérité des colonies australiennes ne doit pas faire oublier la banqueroute de l'Australie du sud, due à de mauvaises lois et à l'abus du crédit public; à l'égard de la métropole, le lien qui rattache à elle ses colonies est très-fragile : dans les colonies à gouvernement responsable, l'autorité de la métropole est pour ainsi dire nulle. Plus elles grandissent, plus les colonies placées sous le régime autonome tendent à se séparer de la mère-patrie. Le Dominion du Canada forme une fédération autonome; les États australiens ont voté, en mars 1891, une fédération analogue (*Commonwealth of Australia*); plus ces fédérations sont fortes et homogènes, plus elles tendent à l'affranchissement complet. L'Angleterre elle-même n'a pas jugé bon d'étendre le système de l'autonomie à toutes ses possessions, elle conserve des colonies de la couronne dans lesquelles le pouvoir législatif dépend, comme le pouvoir exécutif, de l'État métropolitain : le

gouverneur y fait les lois avec le concours d'un conseil, en partie au moins, non électif[1].

La France a, comme le Portugal et l'Espagne, pour les principales de ses colonies, suivi un système tout contraire à celui de l'Angleterre, celui de l'assimilation[2]. Quel est sous ce régime la condition des colonies au point de vue constitutionnel, législatif, administratif, financier? L'assimilation c'est l'application à la colonie des institutions de la mère-patrie, soit sous tous ces rapports à la fois, soit pour certains d'entre eux seulement. L'assimilation constitutionnelle donne aux colons les droits de citoyen et aux colonies le droit d'être représentées par des mandataires élus dans le Parlement métropolitain. A telle époque de notre histoire aucune de nos colonies ne jouissait de cette prérogative : le second empire les en avait privées. Aujourd'hui les anciennes colonies (Martinique, Guadeloupe, Réunion, Sénégal, Indes), et l'Algérie ont une représentation parlementaire. Le corollaire logique de l'assimilation constitutionnelle semblerait être l'assimilation législative, non sans doute en ce sens que toute loi française dût s'appliquer à ces colonies, mais du moins en ce qu'elles devraient être régies par des lois. A partir du second empire, en vertu des sénatus-consultes de 1854 et de 1866, les colonies ont été, à la réserve de quelques matières, placées sous le régime des décrets. On trouve avec juste raison que les principes des deux sénatus-consultes sont incompatibles avec la représentation actuelle des colonies au Parlement métropolitain : ces colonies doivent être régies par des lois. Les autres, non représentées, peuvent être plus rationnellement placées sous le régime des décrets; mais il est désirable que le gouvernement prenne l'avis du conseil supérieur des colonies qui sert plus spécialement

[1] V. sur la distinction des colonies à gouvernement responsable et des colonies de la couronne, ainsi que sur la répartition des colonies anglaises entre ces deux régimes de gouvernement, Payne, *Colonies and dependencies*, p. 137 et suiv. (dans la collection *The english citizen*); cf. *Bull. de statistique*, 1891, p. 206 et suiv. En outre, l'empire indien est placé sous la souveraineté de la reine d'Angleterre, sur la base de l'union personnelle. Il est administré par un vice-roi, assisté d'un conseil exécutif et législatif dont les membres sont institués par la couronne. V. sur la constitution du gouvernement de l'Inde, Cotton, *Colonies and dependencies*, 1883, dans la collection *The english citizen*. — Quant à l'appréciation critique du système de l'autonomie, à ses dangers, cons. Th. Rogers, *op. cit.*, p. 294 et suiv.

[2] V. sur l'histoire et la législation coloniale, M. Dislère, *op. cit.*

d'organes aux intérêts coloniaux des colonies non représentées [1].

L'assimilation au point de vue administratif ne doit pas être entendue à la lettre. C'est un des grands vices de notre régime colonial que d'avoir voulu implanter dans les colonies un organisme administratif trop complexe; de là un trop grand nombre d'agents, de fonctionnaires et par conséquent une administration très-dispendieuse. Un autre vice est le mauvais recrutement des fonctionnaires : si, dans la colonie, les agents administratifs ont à exercer une action en principe semblable à celle des agents similaires de la métropole, il ne s'ensuit pas que toute personne capable d'exercer une fonction dans la métropole ait par là même aptitude à la bien remplir dans une colonie. Aux fonctionnaires coloniaux on doit demander une culture spéciale, une éducation coloniale qui leur permette de tenir compte des besoins locaux, des mœurs et des traditions des populations indigènes [2]. Un des bons côtés de l'assimilation administrative c'est de fournir aux colonies les cadres de l'organisation d'assemblées locales, conseils généraux et de communes. Aujourd'hui, le système électif a fait place au système autoritaire qui fonctionnait sous le second empire [3]. Les conseils sont élus non seulement par les colons mais par les indigènes dans la mesure réalisable tout en conservant la prépondérance aux éléments français.

[1] V. sur ces projets de réformes l'importante discussion relative à l'organisation coloniale engagée au Sénat sur le rapport de M. Isaac, Session 1892. Sénat, Débats, p. 483 et suiv. Conviendrait-il d'assurer le service des intérêts coloniaux en créant un ministère des colonies ou bien les colonies doivent-elles être rattachées à un autre ministère : la marine, le commerce, ou les affaires étrangères? V. sur cette question le rapport de M. Isaac, Sénat, annexes, Session 1890, *J. off.*, p. 210 et suiv. Les colonies sont actuellement rattachées à la marine et placées sous la direction d'un sous-secrétaire d'État. Le projet de création d'un ministère spécial n'est cependant pas abandonné quoiqu'il ait rencontré une assez vive résistance au Sénat. (Séances des 23, 24 et 27 mai 1892). Aussi s'est-on plutôt occupé depuis de régler les attributions du sous-secrétaire d'État aux Colonies (Sénat, séances, 20 juin 1892). V. sur cette question le rapport de M. Isaac, Sénat session 1890, annexes, *J. off.*, p. 210 et suiv., et sur l'organisation coloniale l'importante discussion engagée au Sénat (Sénat, session 1892, débats, p. 483 et suiv.).

[2] L'institution d'une école coloniale, celle d'enseignements spéciaux à Alger et dans les facultés de droit, tendent à vulgariser les principes de la colonisation et la connaissance des coutumes des indigènes.

[3] Les conseils municipaux étaient composés en entier par le gouverneur; les conseils généraux étaient nommés moitié par le gouverneur moitié par les conseils municipaux non électifs.

Le système de l'assimilation ne fait pas obstacle au large développement de libertés locales, et à des règles d'intelligente décentralisation : les questions d'ordre intérieur appartiennent rationnellement aux assemblées et aux autorités locales; les questions d'intérêt général ou commun demeurent rattachées au gouvernement métropolitain.

L'assimilation administrative ne doit être opérée qu'avec prudence; nous avons à réagir contre une tendance fâcheuse à l'uniformité. Il est certain qu'elle ne conviendrait aucunement aux débuts de la civilisation : « elle implique une longue communauté d'existence antérieure entre la métropole et la colonie; elle suppose accomplie une assimilation préalable de la race indigène avec le peuple colonisateur[2]. » Cette condition n'étant pas accomplie partout « on doit appliquer à chaque colonie et à chaque groupe de colonies un régime spécial établi en vue des intérêts généraux de la France et des intérêts particuliers des colonies[3]. »

L'Algérie est terre française, mais là l'assimilation devra rester longtemps encore incomplète en ce qui concerne les indigènes; cependant, l'antagonisme entre leurs intérêts et ceux des colons rend équitable de créer à leur profit une représentation spéciale. En l'état actuel on distingue des communes de plein exercice, où les indigènes jouissent, sous certaines conditions, de l'électorat municipal, les communes mixtes et les communes indigènes. Celles-ci, situées en territoire militaire, ne sont pas régies par des autorités civiles et n'ont pas de conseils élus. Jusqu'ici, dans les communes mixtes, les indigènes ne sont pas représentés. On demande l'extension à ces communes de l'électorat local attribué aux indigènes dans les communes de plein exercice. Serait-ce assez pour la défense de leurs intérêts? Les indigènes non naturalisés n'ont nulle part l'électorat politique, et même, dans les conseils généraux, l'élément indigène n'est représenté que par des conseillers dont l'administration fait choix. Ne devrait-on pas accorder aux indigènes le droit d'être représentés au conseil général par des mandataires élus jusqu'à concurrence d'une certaine quote-part, soit par exemple du quart

[2] Rapport de M. Isaac, *Congrès national colonial*, de 1890, p. 13.
[3] *Congrès national colonial*, de 1890, p. 51.

du nombre total des membres de ces conseils[1] ? Qui sait même si une représentation spéciale des indigènes au Parlement ne serait pas, et un contre-poids utile à l'influence des colons qui y sont représentés, et un habile moyen de se concilier les esprits?

Le régime financier des colonies dépend du système de gouvernement sous lequel elles vivent : avec le régime de l'autonomie, les colonies doivent faire face à toutes les dépenses, même à celles qui concernent la sécurité intérieure et la défense extérieure, quoique, en fait, la métropole prenne encore assez souvent cet ordre de dépenses à sa charge. En revanche, la métropole n'établit pas directement de taxes dans les colonies autonomes. Elles s'imposent si et comme elles le veulent. Ordinairement elles demandent les ressources qui leur sont nécessaires, à des recettes domaniales et à des droits de douanes, plutôt qu'à des impositions fiscales ; c'est ce qui a lieu notamment en Australie et au Canada[2]. Certains services publics ont même une dotation spéciale consistant en une assignation de terres. La conséquence du système de l'assimilation au point de vue des finances est que l'État assume la charge des services d'intérêt général (justice, cultes, instruction publique, aussi bien que police et force armée) ; dans les budgets coloniaux comme dans le budget métropolitain, une partie des revenus devrait, par suite, être affectée aux services de l'État[3].

Malheureusement ce régime financier qui avait été appliqué à nos colonies par la loi de 1841 a été abandonné par le second Empire, et les sénatus-consultes de cette époque les régissent encore : aucun impôt colonial n'est perçu au profit de l'État même dans nos anciennes colonies, bien que l'État se charge de toutes les dépenses de souveraineté et même d'un certain nombre de dépenses relatives aux services civils (sans parler des subventions qu'il accorde notamment pour travaux publics). Le sénatus-consulte de 1866 a donné aux conseils généraux pour le vote des budgets locaux des pouvoirs très-étendus ; ils votent

[1] *Congrès national colonial*, rapport de M. Foncin, p. 65 et suiv.

[2] Les principales de ces recettes domaniales viennent du produit de la vente des terres. V. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 796 et suiv.

[3] On pourrait procéder par voie d'imposition directe ou déclarer obligatoire, pour les conseils généraux des colonies, le vote des crédits nécessaires aux dépenses de l'État.

les taxes et même des droits de douanes ou *octrois de mer*, dont il y aura lieu de parler à l'occasion du régime commercial des colonies (V. ci-dessous, n° 776).

On est d'accord sur la nécessité de réviser cette législation financière et de faire participer les colonies, du moins celles qui sont représentées au Parlement, dans les dépenses des services d'intérêt général. La réforme serait d'autant plus aisée que, en fait, nos anciennes colonies pratiquent un système d'impôts multiples, directs et indirects, fort analogue à celui de la métropole. Il n'est pas admissible que, lorsque les colonies sont arrivées à l'état adulte, la métropole continue de s'imposer les mêmes sacrifices que pendant les premières périodes de leur croissance. Si l'Algérie impose encore à nos finances un déficit annuel de 22 millions (n° 496) cela ne tient-il pas aux nombreuses exemptions fiscales dont continuent de jouir les colons? Ils ne payent aucun impôt direct en dehors des patentes pour lesquelles ils jouissent d'une exemption partielle; les plus lourdes des impositions indirectes, boissons, sel, etc., n'existent pas non plus à leur charge. Par contre, nous avons conservé la dîme, l'impôt arabe, levé sur les indigènes et dont le produit est d'environ 21 millions. Les exemptions fiscales des colons longtemps justifiées doivent-elles être indéfiniment maintenues? Non, évidemment, et il est question dès maintenant d'entreprendre graduellement l'introduction en Algérie d'un système analogue au système fiscal de la métropole. On commencerait par établir sur l'alcool et sur la propriété bâtie des impôts d'État. Le produit en serait affecté au profit de la colonie tant aux dépenses des services civils de justice, d'enseignement, etc., qu'à celles des travaux publics dont l'exécution importe au développement économique de l'Algérie[1].

Le principe de l'assimilation a l'avantage de cimenter l'union des colonies et de la métropole, tandis que l'autonomie achemine vers l'émancipation et la séparation définitive. Ce risque est d'ailleurs fort inégal suivant l'âge et la nature des colonies. Les colonies naissantes sont trop intéressées au maintien de la protection et de la tutelle de la mère-patrie pour qu'elles songent à se séparer d'elle. Les colonies autonomes parvenues à l'état

[1] V. rapport Burdeau, Chambre, annexes, 1891, p. 2296 et suiv.

adulte, seules peuvent aspirer à l'indépendance, et encore convient-il de distinguer entre les colonies d'exploitation et les colonies de peuplement. Par l'exemple du Canada, de l'Australie, des États-Unis, il est manifeste que le terme de l'évolution normale pour les colonies de peuplement habituées à l'autonomie, c'est la complète souveraineté. Les colonies d'exploitation et les colonies mixtes sont moins aptes et moins portées à s'affranchir, mais aussi le régime de l'autonomie leur convient peu. De fait, malgré sa préférence pour l'autonomie, l'Angleterre n'appliquera peut-être jamais ce système ni aux colonies de la Couronne, c'est-à-dire aux établissements de l'Afrique occidentale, à Ceylan, à la Nouvelle-Guinée, etc., ni aux territoires annexés récemment, ni aux protectorats, ni enfin et surtout à l'Inde qui forme un département ministériel spécial. La constitution coloniale est un état non transitoire, mais indéfini, pour tout pays où la population indigène manque d'un fonds d'idées commun et de traditions politiques qui permettent l'établissement d'un gouvernement national. C'est aussi la constitution nécessaire des pays inorganisés et non civilisés où le maintien d'une administration européenne est une digue indispensable à opposer à la barbarie.

LIVRE III.

ÉCHANGES, MONNAIE, CRÉDIT.

SECTION I.

ÉCHANGES ET MONNAIE.

CHAPITRE I.

NOTIONS GÉNÉRALES. ÉCHANGES. CONCURRENCE ET VALEUR COURANTE. THÉORIE DE LA PLUS-VALUE.

503. Notions générales sur la circulation. — La division du travail de production a pour conséquence naturelle un ensemble de transactions destinées à munir les producteurs des choses ou des valeurs nécessaires à leur industrie et à faire passer les produits achevés aux mains des consommateurs. Sous le régime de la propriété privée, ces transactions s'opèrent au moyen de conventions d'échanges. Les conventions ayant pour objet des transmissions de richesses ou de valeurs déterminent une double circulation : une circulation purement idéale résultant de la cession des droits relatifs aux richesses échangées, une circulation matérielle manifestée par les transports qui précèdent ou suivent les échanges de richesses.

On a très-justement comparé la circulation obtenue par l'effet des échanges à la circulation du sang. Aussi bien, le mouve-

ment des échanges est-il en rapport avec la sève productive de la société : les transactions languissent et se raniment en même temps que la production, de même que la circulation est en rapport avec l'intensité de la vie organique.

On peut encore constater qu'un bon système d'échanges réagit sur l'activité industrielle, parce qu'il facilite l'emploi continu des capitaux et l'incessante reprise du travail de production ; or, le mécanisme général des échanges et les rouages dont il se compose (système monétaire, institutions de crédit, etc.) offrent un fort inégal développement, selon les degrés de la civilisation, tout comme chez les êtres organisés est le système de la circulation qui, rudimentaire aux derniers échelons de l'animalité, se complique et se perfectionne en remontant aux organismes supérieurs.

Les richesses seules peuvent donner lieu à une circulation proprement dite, à un enchaînement de conventions d'échanges[1]; mais, on le sait, les services sont, comme les richesses, soumis aux lois générales des échanges, et les conséquences principales en ont été déduites antérieurement (n° 200). Très-communément, l'échange a lieu avec concurrence. L'échange sans concurrence est une anomalie lorsqu'il a pour cause un monopole d'offre ; il n'y a pas à revenir sur ce point (n° 193). Les conditions de l'échange peuvent être fixées par la coutume; en ce cas, qui est aussi exceptionnel, la concurrence n'est pas absolument écartée, mais elle est sans influence immédiate sur la valeur d'échange (n° 65). C'est surtout dans le commerce de détail que, fréquemment, les prix sont ainsi déterminés par l'habitude, et ils l'étaient bien plus autrefois lorsque les communications étant moins aisées que de nos jours, le commerce était local. L'hypothèse de l'échange avec concurrence est, dans l'ordre d'idées où nous allons entrer, la seule qu'il y ait à considérer, bien que ce ne soit pas la seule qu'on rencontre dans la pratique.

504. Échanges avec concurrence. — La concurrence est produite par la multiplicité en un lieu ou à un moment donné de *demandes* ou d'*offres* des mêmes marchandises. Le *marché* est

[1] C'est pourquoi l'expression *échanges*, ayant une portée plus générale, nous a paru préférable à celle de *circulation* pour la rubrique du livre III

le lieu où est concentrée la concurrence, c'est-à-dire où s'échangent les marchandises; dans une ville, il peut en exister plusieurs : marchés aux grains, aux cuirs, aux vins, bourses de commerce, etc. Lorsque la concurrence s'exerce ainsi en un lieu restreint, la connaissance de l'état de la production et de l'étendue des demandes est acquise instantanément. La concurrence est moins parfaite lorsque les échanges de mêmes marchandises s'accomplissent en des lieux distincts, par exemple, de ville à ville, de nation à nation; elle existe alors cependant et son influence est encore très-notable, quoique moins immédiate et moins complète. Comme degré intermédiaire, on peut signaler la concurrence au sein d'une même ville entre détaillants de différentes rues ou de différents quartiers, et l'on dit alors d'une agglomération d'habitants qu'elle est un marché pour les produits. La comparaison des conditions d'offre exige, en pareil cas, pour le consommateur, une série d'informations qui lui sont facilitées souvent, sinon toujours, par l'affichage des prix. Mais souvent aussi l'acheteur néglige de tenir compte de différences assez minimes. D'autre part, les demandes étant successives, à défaut d'enchères entre acheteurs, les conditions n'en peuvent être connues des vendeurs que par conjecture ou approximation. On rencontre souvent par suite de ceci de grandes inégalités entre les échanges de produits identiques, surtout dans le commerce de détail. La différence qui existe à cet égard entre le commerce de gros et le commerce de détail a une grande importance pratique. Sans doute, d'une façon générale, les prix de détail sont commandés par les prix du commerce de gros; il y aurait erreur à croire qu'ils sont fixés arbitrairement. Dans les branches de commerce où le nombre des détaillants est très-considérable et souvent même excessif, la concurrence agit avec efficacité en abaissant les profits à un strict minimum. Mais, dans d'autres branches, la concurrence étant moins active, de curieuses différences de prix pour des produits identiques se maintiennent dans une même ville, dans un même quartier. Beaucoup d'échanges ont d'ailleurs lieu à *prix fixe,* en sorte que le marchandage particulier étant supprimé, il ne reste que la concurrence entre détaillants comme frein aux exigences des vendeurs; cette concurrence permanente pèse sur les prix, mais d'une façon fort inégale, entre les

différents commerce de détail[1]. Imparfaite encore, mais moins cependant dans le commerce de gros, le jeu de la concurrence a une sensibilité beaucoup plus grande sur les marchés proprement dits et spécialement dans les bourses. Alors le nivellement des conditions d'échange s'opère instantanément et d'une manière à peu près parfaite.

L'ordre à suivre dans l'examen des échanges consiste à déterminer les conditions et les effets de la concurrence, à préciser son influence sur le coût de production, enfin à apprécier dans l'ensemble ses avantages et ses inconvénients.

505. La valeur dans les échanges avec concurrence. — On dit communément que, dans les échanges avec concurrence, la valeur courante est déterminée par le rapport entre l'offre et la demande, c'est une façon de s'exprimer assez obscure et même assez incorrecte. Il vaut mieux parler des conditions générales de l'offre et de la demande que d'un rapport dont on n'aperçoit pas nettement l'objet[2]. Il faut d'ailleurs absolument s'entendre sur le sens des mots *offre* et *demande :* désignent-ils l'offre et la demande effectives, ou l'offre et la demande possibles?

Parle-t-on des quantités réellement offertes, il n'est pas très-exact alors de dire que la valeur résulte d'un rapport entre les marchandises présentées à l'échange : que le blé et le bois soient apportés sur le marché en quantité qui n'ont aucunement varié, un mouvement de hausse ou de baisse pourra néanmoins se déclarer. On prévoit, par exemple, que le bois sera plus cher à transporter; qu'un impôt sera levé sur cette marchandise, ou

[1] M. Schwiedland fait en outre très-justement observer que l'action de la concurrence ne se produit pas uniformément sur toutes les marchandises comprises dans un même commerce : elle est moins imparfaite sur les articles de large et constante consommation : les détaillants, se faisant une concurrence active pour ces articles, doivent se contenter d'un taux de profit assez faible; elle ne se fait au contraire que peu sentir sur les objets de consommation plus restreinte et plus exceptionnelle ou pour lesquels existent des spécialités nombreuses. L'acheteur est alors moins soucieux du bon marché et moins en état de constater les différences de prix. Signalons encore avec le même auteur le fait d'ailleurs bien connu des réductions de prix à raison des quantités vendues (Schwiedland, *Revue d'Econ. polit.*, 1890, p. 48 et suiv. et du même auteur *Das Verhältnis der gross und kleinhandels Preise*. broch. 1889).

[2] On ne conçoit de rapport qu'entre deux quantités. Quel rapport peut exister entre une offre et une demande?

qu'elle sera encore plus demandée dans quelque temps; ces diverses causes surexcitent la demande et déterminent à céder par stère de bois une plus grande quantité de blé. Si des causes contraires agissent, il y aura baisse de valeur. Ainsi l'offre ou la demande probable agit sur la valeur courante[1]. Ajoutons qu'il y a des offres de marchandises dont il serait tenu compte tout à fait à tort, ce sont celles qui n'ont lieu qu'à des conditions telles qu'aucune demande n'y peut répondre. Il n'y a que les offres et les demandes de parties réellement échangistes qui aient quelque influence sur la valeur.

506. Les notions déjà posées (nos 191 à 199) ont fait comprendre que les oscillations de hausse ou de baisse, dues aux variations de l'offre et de la demande, sont contenues par l'action régulatrice du coût de production. La valeur courante obéit à la règle de l'offre et de la demande. Entre les deux termes l'équation se fait, car dire qu'il y a échange, c'est dire que ceux qui faisaient l'offre d'une marchandise, la marchandise A, et la demande d'une autre marchandise, la marchandise B, ont admis l'équivalence entre A et B dans des conditions déterminées, par exemple, 2 A = 1 B; or, ce rapport entre A et B peut être différent du rapport normal. Admettons que, en tenant compte du coût de production respectif et d'un profit moyen, 1 hectolitre de blé dût s'échanger contre 2 stères de bois. Mais voici que des coupes considérables ont été faites : le bois abonde sur le marché et le blé au contraire y est rare. Les marchands de bois entrent en lutte afin d'obtenir une certaine quantité de blé; par l'effet de cette lutte, l'équilibre normal des conditions d'échange est déplacé : les plus échangistes d'entre les producteurs de bois, c'est-à-dire ceux qui sont prêts à donner le plus de bois, soit 4 stères à raison d'un hectolitre, attirent à eux les offres de blé, mais ces offres, par suite de leur compétition, se modifient, se modèrent. En outre, dans le groupe des cultivateurs il en est qui, soit qu'ils aient plus de blé, soit qu'ils aient davantage besoin de bois, étaient disposés à céder 1 hectolitre pour moins de 4 stères, les uns pour 3 stères 1/2, les autres pour 3 stères.

[1] Les marchands savent bien, par une légère diminution de prix, écouler leurs produits afin de conjurer une baisse plus grande qu'ils ont prévue et, en sens inverse, ils s'efforcent de faire leurs approvisionnements avant que la hausse se soit réalisée.

Les offres plus modérées de ces cultivateurs, les plus échangistes par rapport au bois, attireront celles des marchands de bois et les empêcheront de subir les exigences plus excessives d'autres cultivateurs lors même qu'ils ne se feraient pas concurrence entre eux. L'équation entre les offres et les demandes respectives s'établira d'après les conditions auxquelles seront à même de traiter les moins exigeantes des parties échangistes. Dans notre hypothèse, l'hectolitre de blé s'échangera contre 3 stères de bois. Resteront en dehors de l'échange : 1° les marchands de bois qui estimeraient que le bois vaut plus que le blé ou même ceux qui estimeraient qu'un hectolitre de blé ne vaut pas 3 stères de bois; 2° les cultivateurs qui n'auraient voulu donner 1 hectolitre de blé que pour une quantité de bois supérieure à 3 stères.

Le point d'équilibre où s'établit le prix du marché peut être comparé au point d'arrêt d'un corps ayant une certaine vitesse de chute combattue puis enfin neutralisée par la résistance du milieu ambiant. La vitesse de chute, c'est l'excès d'offre d'une marchandise, par exemple du bois. La résistance, c'est le besoin d'acquérir le bois qu'éprouvent inégalement les détenteurs de blé; la masse et l'intensité de ces besoins contraires tend à arrêter les effets de l'excès d'offre de bois à un certain point.

Serait-il possible d'arriver à une détermination plus rigoureuse? On l'a cru possible au moyen d'une évaluation mathématique de l'offre et de la demande, mais voici l'aveu significatif d'un économiste mathématicien : « Les équations de l'échange ne peuvent avoir qu'un caractère statique et non dynamique. Elles définissent une position d'équilibre, mais elles ne nous fournissent aucun renseignement sur la voie par laquelle ce point a été atteint [1]. » La conclusion de l'économiste anglais Marshall est-elle trop sévère? « Il est douteux que le temps consacré à déchiffrer péniblement les doctrines économiques traduites dans la langue mathématique soit employé avec profit, sinon par celui qui a fait lui-même cette traduction [2]. »

[1] Edgeworth, *Revue d'Écon. polit.*, 1891, p. 15. — L'éminent mathématicien Bertrand a prouvé l'inexactitude de la théorie mathématique de l'échange de Cournot. Celle de M. Walras et de St. Jevons sont en partie réfutées par M. Edgeworth dans l'article ci-dessus.

[2] Marshall, *Principles of Economics*, cité par Edgeworth, *op.* et *loc. cit.*, p. 27.

507. Les oscillations de la valeur courante ne peuvent être très-durables parce que l'influence du coût de production sert de régulateur. Si, d'une manière constante, une marchandise pouvait se vendre fort au-dessus du coût de production, le travail et les capitaux disponibles s'adonneraient à la fabrication de cette marchandise : l'offre en augmenterait au point d'encombrer le marché et de déterminer une oscillation en sens contraire (n° 198).

Quant à la limite de durée des oscillations de hausse ou de baisse, elle est fixée par le temps nécessaire pour que la production se règle. S'il existe un stock qui n'ait pas été amené au moment voulu sur le marché pour répondre à une demande pressante, la hausse est éphémère, puisque l'offre est susceptible d'une extension immédiate. Si les réserves de la fabrication sont épuisées, la hausse durera le temps qu'exige une nouvelle production, ce qui d'ailleurs peut n'être pas simplement le temps matériellement nécessaire à la confection de nouveaux produits : elle sera plus durable si les bras ou les capitaux manquent à l'industrie ; elle n'aura au contraire qu'une courte durée si la production peut être immédiatement accélérée. Il faut aussi tenir compte de l'impossibilité momentanée d'augmenter l'offre ; supposons une contrée privée de tout moyen de communication avec le dehors. S'il s'y est produit un déficit dans la récolte des céréales, jusqu'à la récolte suivante ce déficit ne pouvant être comblé, l'on rentre alors dans l'hypothèse des marchandises dont la quantité est limitée d'une façon absolue. Ici seulement la limitation est temporaire et même les effets ont pu en être conjurés par les réserves faites sur les récoltes antérieures. Enfin, les nations ayant de fait des relations d'échange, la hausse qui résulte du déficit de la récolte excitera les spéculateurs à importer du blé des pays étrangers où les cours sont moins élevés (n° 404).

508. On peut se demander si la hausse ou la baisse est rigoureusement proportionnelle au déficit ou à l'excès de l'offre. — Supposons qu'à un taux déterminé la demande excède l'offre, c'est-à-dire qu'un certain nombre de personnes soient prêtes à acheter à tel prix une quantité plus grande que celle qui est offerte à ce prix. Dans ces conditions, la concurrence entre les acheteurs détermine une hausse. Sera-t-elle exactement correspondante à la

quantité qui manque? L'expérience démontre que le mouvement ascensionnel de la valeur est susceptible d'aller au delà. Aucune mesure générale ne peut d'ailleurs être indiquée, mais la variation sera d'autant plus forte qu'on pourra moins facilement réduire la consommation des denrées qui sont insuffisamment offertes. A la fin du XVIIe siècle, Gregory King frappé des fluctuations considérables de certaines marchandises, spécialement des céréales, crut pouvoir poser en loi que le prix du blé, pour un déficit de 1/10e, augmentait de 3/10es, et que, pour un déficit de 3/10es, la hausse était de 16/10es. La progression doit évidemment varier selon l'importance des réserves en blé sur les récoltes antérieures et surtout avec les facilités d'importation. Mais, d'une façon générale, on doit admettre que l'insuffisance d'offre est suivie d'une hausse plus que proportionnelle au déficit, et la progression est d'autant plus rapide s'il s'agit d'objets de première nécessité; qu'il ne peut y être suppléé facilement par d'autres produits pouvant jouer un rôle subsidiaire, comme le seigle par rapport au froment; qu'enfin, le déficit ne peut être comblé qu'au bout d'un certain temps, malgré des besoins de consommation immédiats. En sens inverse, si à un prix donné l'offre excède la demande, la concurrence entre les vendeurs déterminera une baisse d'autant plus prononcée qu'il s'agira de choses dont la consommation est peu extensible ou sujette à des changements de goût pouvant encore restreindre la demande dans une plus forte mesure (nos 197, 199 et 394)[1].

509. Concurrence et coût de production. — Le coût de production vers lequel gravite la valeur courante n'est pas un régulateur fixe, c'est comme le niveau d'un liquide soumis à une pression variable : la pression est exercée par la concurrence; elle dépend à la fois de la production et de la consommation. D'abord, le coût de production doit être considéré relativement aux producteurs d'une même marchandise faisant des offres rivales. Il peut ne pas être absolument le même dans les diverses entreprises similaires : certains fabricants produisent plus chèrement que d'autres; or, sur un marché où s'exerce pleinement la concurrence, il ne saurait exister pour des marchandises

[1] V. sur tous ces points Thorold Rogers, l'*Interprétation économique de l'histoire*, trad. Castelot, 1892, p. 221 et suiv.

identiques qu'un seul rapport de valeur. A cause de cela se pose la question de savoir si la valeur normale s'établit d'après le coût de production le plus faible ou le plus élevé.

Ce n'est ni par l'un, ni par l'autre, c'est, comme on va le voir, par un coût de production intermédiaire; mais, avant toute démonstration, le bon sens indique que ce ne peut être l'un et l'autre à la fois. Voilà pourtant ce qui a été avancé par Ricardo, et il est vraiment étrange que sa doctrine ait pu faire école. Dans l'industrie manufacturière, Ricardo croit pouvoir mesurer la valeur sur le minimum des frais de production. C'est donc d'après le coût de production du chef d'entreprise le plus heureux ou le plus habile qu'il faudrait la régler. Pour les produits agricoles, le même économiste suppose que la valeur doit être fixée à raison des frais de production sur les plus mauvaises terres. Ainsi dans un cas le minimum, dans l'autre le maximum du coût de production serait l'étalon de la valeur! Un tel contraste ne saurait se maintenir entre deux branches d'industrie. Il n'y a que le manufacturier le plus habile qui puisse gagner, selon Ricardo; tandis que tout agriculteur, sans excepter le plus inhabile ou le plus malheureux, serait assuré, sinon de réaliser un gain, du moins de ne pas perdre. N'est-il pas bien clair alors que les capitaux libres vont se porter vers l'agriculture qui est si privilégiée? Les manufacturiers dont les frais de production dépassent le minimum n'ont plus qu'à fermer leur établissement. On verra par la suite que la célèbre théorie de la rente de Ricardo est fondée sur cette hypothèse téméraire que, dans l'industrie agricole, la valeur se proportionne au coût de production le plus fort.

En réalité, ce qu'il faut prendre en considération, aussi bien dans une branche d'industrie que dans n'importe quelle autre, ce n'est ni le coût de production maximum ni le coût de production minimum, mais un terme moyen qui dépend de la puissance relative de la production et des exigences de la consommation. Le coût de production régulateur n'est donc pas susceptible de détermination invariable. Il dépend de l'obstacle que la demande trouve à se satisfaire. Or, cet obstacle est en raison inverse de la force effective de la production et en raison directe de la consommation. Pour rendre cette proposition plus aisément saisissable, envisageons les inégalités du coût de produc-

tion : les établissements en possession d'un outillage perfectionné produisent à moindres frais; n'y a-t-il de profit à espérer que pour eux seuls? Il en serait ainsi s'ils étaient assez nombreux et assez puissants pour alimenter complètement la consommation; mais si l'on suppose une industrie dont l'outillage n'ait été encore renouvelé que dans un petit nombre d'établissements, la consommation ne peut être satisfaite qu'au moyen d'un appoint qui lui est fourni par les établissements qui, ayant conservé l'ancien outillage, produisent plus chèrement. Elle déserte progressivement ceux qui ont l'outillage le plus arriéré : ils sont condamnés à périr. Ceux qui suivent le progrès, mais lentement, se soutiennent. C'est ce qu'on a pu observer dans l'industrie du fer : la Haute-Marne a vu se fermer une partie de ses forges, d'autres se sont transformées. Les fontes et les fers de la Haute-Marne, quoique plus chèrement produits que ceux d'autres centres industriels, sont restés en lutte avec eux. Des faits analogues se sont passés dans l'industrie du coton. La valeur ne dépend donc pas d'un coût de production unique, mais de coûts de production qui s'étagent depuis le minimum jusqu'à un certain niveau auquel le producteur obtient encore avec le remboursement de ses avances, un certain profit. En descendant vers le minimum, le profit augmente puisque entre la valeur effective et le coût de production existe une marge plus large. Il n'y a donc pas, comme l'avaient cru les économistes de la vieille école anglaise, un seul taux de profit sur le marché (V. nos 919 et suiv.).

La limitation de la fabrication dans les établissements qui produisent au moindre coût de revient, la transformation plus ou moins lente de l'outillage, ne sont pas les seules causes qui font monter la valeur au-dessus du taux minimum des frais de production, mais ce sont les principales.

On comprend que l'influence de ces deux causes soit assez durable; il est donc permis de dire qu'elle se rapporte à la valeur normale pendant une série d'années, par opposition à la valeur actuelle du marché, au cours du jour. Mais cette influence tend à diminuer progressivement et l'on peut avancer que le minimum des frais de production est la limite idéale vers laquelle s'abaisse peu à peu la valeur normale, du moins pour les produits qu'il est au pouvoir de l'homme de multiplier d'une

façon assez abondante pour répondre plus largement aux besoins de la consommation. Quant aux produits dont la quantité au contraire diminuerait d'une façon absolue ou relativement à la progression des besoins, la valeur normale aurait pour limite théorique le maximum des frais de production. Mais il serait inexact d'opposer à cet égard, comme l'ont fait beaucoup d'économistes depuis Ricardo, l'industrie agricole à l'industrie manufacturière (nos 905 et suiv.).

510. Échanges dans l'intérêt commun des parties contractantes. Concurrence et plus-value. — L'échange est à l'avantage commun des parties contractantes bien que chacune d'elles y poursuive la satisfaction de son intérêt personnel. Cela ne saurait être douteux si l'on considère la valeur en usage des choses échangées. Qu'on ne dise pas que la croyance contraire des parties sur l'avantage respectif des possessions implique erreur chez l'une d'elles; ce serait oublier que, à cause de la diversité des besoins éprouvés, la valeur en usage est essentiellement subjective : si Pierre échange un hectolitre de blé contre deux stères de bois que lui cède Paul, c'est sans doute qu'il a plus de blé que ne l'exige sa consommation, ou bien qu'il préfère même se priver d'une certaine quantité de blé, ayant davantage encore besoin de bois. Chacun obtient ainsi ce qui lui est le plus nécessaire, moyennant l'abandon des choses dont il a intérêt à se défaire ou dont il préfère se priver. Bien évidemment si l'on suppose que le contrat se forme, c'est parce que le service obtenu paraît à chacun préférable au service rendu.

511. La valeur d'échange est formée par le coût de production avec l'adjonction d'un certain profit (n° 194). Il s'agit de savoir si cette plus-value normale est acquise par l'une des parties au détriment de l'autre, ou bien si, au point de vue de la valeur en échange comme de la valeur en usage, l'échange peut être avantageux aux deux parties contractantes. La réponse doit être affirmative si l'on suppose que la production a procuré à la société un enrichissement général. Pour plus de simplicité, que l'on veuille bien imaginer un État isolé dans lequel les échanges se concluent entre manufacturiers et agriculteurs; les uns achètent autant qu'ils vendent. Pour chacun des deux groupes, les valeurs d'achat constituent la dépense et les valeurs de vente la recette; cela posé, si, après la production respective, la richesse

générale est de 130 au lieu de 100, il y aura une plus-value de 30, laquelle pourra être répartie entre les producteurs des deux groupes. On conçoit donc que l'échange entre un agriculteur et un manufacturier donne à chacune des parties contractantes une plus-value.

J.-B. Say, reproduisant la doctrine des Physiocrates, a prétendu, contrairement au sentiment de Condillac, que l'échange n'opère qu'une simple permutation de richesses; qu'il est par conséquent un acte improductif. Cela est vrai, mais, dans ce qui précède, il n'est rien qui contredise ce principe; en effet, la plus-value générale devant, d'une manière normale, se répartir entre les différentes industries au prorata de leurs services, il suit de là que, dans l'échange, la valeur normale de chaque produit, d'après le coût de production, se trouve augmentée proportionnellement dans la même mesure à cause de la plus-value dont il vient d'être question et, par conséquent, le rapport de valeur ne se trouve pas modifié. Ainsi, à la suite d'une œuvre de production, l'échange, s'il ne crée pas la plus-value à proprement parler, la réalise : on a acheté des matières premières, puis vendu le produit achevé, la différence entre le prix d'achat et le prix de vente correspond à l'enrichissement causé par le travail. Voilà ce que Karl Marx s'est refusé à admettre : abusant de l'idée de J.-B. Say que l'échange consiste dans une simple permutation de choses ayant des valeurs égales, il pose ce dilemme : ou bien la circulation des produits fabriqués n'est pas une source générale de profits en sus du prix du travail de production, ou bien, s'il en est autrement, le profit est injuste. L'échange ne peut enrichir l'une des parties qu'en appauvrissant l'autre; or, si l'on considère l'ensemble des faits, les inégalités individuelles dérivant de l'échange s'effacent.

L'objection est embarrassante, parce qu'elle repose sur une base en partie exacte : deux produits A et B valent chacun 100 francs, celui qui vend A contre 100 puis achète B avec les mêmes 100 francs, n'a fait que transformer son patrimoine : il ne l'accroît d'aucune manière. Il y a toutefois deux réponses à faire : c'est que, d'abord, comme il vient déjà d'être dit, les valeurs qui s'échangent sont égales, mais ce sont des valeurs de recettes supérieures aux valeurs de dépenses, et cela de part et d'autre dans la même mesure. Il y a plus-value sans que le principe de

la permutation soit violé : le producteur de A et le producteur de B ont chacun dépensé 90, pour les produits A et B qui valent 100. La seconde réponse est que la concurrence n'aplanissant pas d'une manière absolue les inégalités de production, on doit avoir soin de distinguer la valeur générale d'un produit, c'est-à-dire celle du marché établie, d'après les règles qui précèdent (n° 509) et la valeur relative au producteur qui est basée sur ce que le produit lui a effectivement coûté. Supposons ce coût de production individuel moindre que le coût de production ordinaire, qu'arrivera-t-il : c'est que, dans l'échange de A et de B, il pourra y avoir une plus-value pour celui qui a produit A ; ajoutons qu'il peut même y avoir une plus-value pour les deux parties contractantes. Ainsi A qui a une valeur générale de 100, fondée sur un coût de production moyen de 90, n'a coûté à tel fabricant que 80; la valeur étant proportionnée, comme on sait, au travail épargné à l'acquéreur du produit et non à l'effort dépensé, ce fabricant vendra 100 le produit A et réalisera une plus-value de 20. Il en peut être de même de l'autre partie, et Karl Marx a tort d'affirmer d'une manière absolue que l'échange ne peut enrichir l'une qu'en appauvrissant l'autre. Il suffit de supposer que de son côté celui qui a fabriqué B, dont la valeur générale est 100, a produit moyennant un prix de revient moindre.

De l'échange peut donc sortir une plus-value réciproque résultant, soit de la plus-value ordinaire, soit de l'écart entre le coût de production individuel et le coût de production moyen[1]. Mais si l'on cesse de supposer les inégalités dans le coût de production pour en tirer l'exemple de profits individuels, la valeur générale des produits est approximativement ce qu'ils coûtent à établir; c'est le *coëfficient social* du travail dépensé avec l'adjonction de la plus-value due à ce travail pour sa rémunération. En d'autres termes, ce n'est pas le simple remboursement des dépenses faites, mais le prix du travail qui s'est ajouté aux travaux antérieurs.

512. Ainsi l'échange qui vient après un travail de production

[1] On verra que dans l'échange international, le bénéfice dû aux inégalités de la production peut aussi être partagé entre les nations contractantes. — Cf. sur la plus-value réciproque dans l'échange, Condillac, *Traité du commerce*, p. 267; de Laveleye sur *le Socialisme en Allemagne* (*Revue des Deux-Mondes*, 1er sept. 1876).

proprement dit est susceptible de donner une plus-value. En est-il de même dans les autres échanges, c'est-à-dire dans les simples opérations de négoce non précédées d'un travail de transformation de la matière? Karl Marx répond négativement; d'après lui, il serait plus impossible encore de s'expliquer la plus-value obtenue par le négociant que celle du fabricant; en effet, dit-il, si le négociant emploie telle somme d'argent à acheter des marchandises, ce n'est pas, à la différence du fabricant, pour les transformer, mais pour les revendre : l'opération a pour point de départ une somme d'argent et aboutit à une autre somme d'argent, la marchandise n'est qu'un intermédiaire; or, l'argent ne diffère de l'argent que par la quantité. C'est dire que l'opération qui vient d'être décrite serait un non-sens si le négociant ne se proposait pas, avec une somme de 100, d'obtenir une somme plus forte, 110 par exemple. En résumé, le négociant retire de la circulation plus qu'il n'y a mis, et la différence constitue un profit sans cause, puisque, par hypothèse, la marchandise n'a été l'objet d'aucun travail et que l'argent, dont le paiement clôt l'opération, est identique à l'argent au moyen duquel elle a été commencée. Cette objection contre le profit commercial est réfutée à l'avance, car c'est au fond celle de la non-productivité de l'industrie commerciale. On sait que la plus-value obtenue par le négociant récompense un ensemble de calculs de prévision relativement aux besoins des consommateurs et aux ressources du marché et par conséquent un service rendu, celui d'un approvisionnement régulier; on sait en outre que, malgré toute son expérience, le négociant est exposé aux risques de non réalisation ou de réalisation tardive, à ceux de baisse de valeur ou de détérioration des marchandises. Ces raisons qui justifient la plus-value du commerçant s'appliquent aussi au fabricant, car il doit mesurer sa production sur des débouchés présumés, et il est exposé aux mêmes risques généraux. Quant au négociant qui spécule sur les cours sans servir, à proprement parler, d'intermédiaire entre le producteur et le consommateur, on verra par l'analyse de la spéculation dans quelle mesure elle est légitime et favorable au développement économique.

513. **Avantages et inconvénients généraux de la concurrence.** — Il y a peu de choses dont on ait à la fois dit plus de

mal et plus de bien que de la concurrence. C'est la cause de tout mal d'après les socialistes et l'opinion vulgaire est également disposée à la juger d'après certains de ses excès. D'autre part, les économistes doctrinaires ont érigé le principe de libre concurrence en loi suprême. On doit, en se gardant de ces jugements extrêmes, savoir en reconnaître les bienfaisants effets, mais ne pas dissimuler les graves inconvénients dont ils sont accompagnés. D'ailleurs la concurrence ne saurait être un principe absolu : elle est subordonnée à la loi de justice qui commande d'y apporter certains tempéraments (n° 65).

514. Les grands avantages de la concurrence sont : 1° de rendre impersonnelles les conditions des échanges; 2° de proportionner les satisfactions aux besoins en déterminant, en premier lieu, la conclusion de l'échange entre les personnes pour qui les choses qu'elles cèdent auraient peu d'utilité actuelle, tandis que les choses qu'elles acquièrent en ont beaucoup.

Nous disons d'abord que la concurrence rend impersonnelles les conditions de l'échange. Dans la convention entre producteurs isolés, celui qui détient la chose la plus nécessaire à la vie peut spéculer sur le dénûment de l'autre partie, lui dicter la loi. Au contraire, sur les grands marchés, les échanges se concluent généralement dans l'ignorance mutuelle des mobiles particuliers de chacun, c'est ce que St. Jevons a appelé *la loi d'indifférence* des échanges avec concurrence. Sur les petits marchés seulement persiste le marchandage : le vendeur mettant toute son habileté à deviner le désir de l'acheteur, celui-ci à le cacher, afin d'amener le vendeur à se contenter d'un prix moindre. Mais les affaires importantes ne se traitent pas de la sorte : la valeur des marchandises se règle d'après les conditions générales du marché et non d'après les raisons subjectives qui poussent à l'échange tel ou tel de ceux qui s'y présentent, pourvu toutefois que le nombre des vendeurs et des acheteurs reste assez grand pour qu'il ne puisse exister de part ni d'autre un monopole de fait.

De ce que les échanges sont contractés sous l'empire de la concurrence d'une manière impersonnelle, il ne saurait exister un écart sensible, du moins d'une manière permanente, entre la rémunération du travail fourni et celle de l'effort épargné, car, en vertu des règles de la valeur courante, si le phénomène contraire se réalisait, comme la production est libre, l'inégalité

serait bientôt suivie, en tant que cela est possible, d'un déplacement de travail et de capital vers l'emploi le plus avantageux jusqu'à ce que le niveau fût rétabli (n° 198).

Le second effet de la concurrence est de rapprocher les parties qui ont le moins besoin des choses qu'elles cèdent et le plus besoin de celles qu'elles acquièrent. C'est le fait que nous avons constaté, en commençant l'étude de la valeur courante (n° 505), dans l'exemple choisi de l'échange de 1 hectol. de blé contre 3 stères de bois. Il est clair que, au contraire, en l'absence de concurrence, le marchand de bois ayant le plus besoin de blé aurait pu avoir affaire au cultivateur éprouvant le moindre besoin de bois, ou réciproquement, et l'échange aurait eu lieu à des conditions moins avantageuses et qu'on pourrait même supposer absolument inégales.

En résumé, faire avoir le maximum des quantités offertes aux parties les plus pressées de conclure, déterminer tout d'abord la formation de l'échange entre les personnes qui ont le plus de besoins, les soustraire aux exigences de celles qui sont moins dépendantes, enfin amener entre ces dernières une lutte à armes égales, suivie ou non d'échanges, telles sont les conséquences générales de la concurrence. On peut s'assurer d'après cela que, contrairement à un préjugé très-répandu, il y a dans les échanges entre particuliers avantage à contracter avec les personnes qui sont le plus abondamment pourvues des choses que l'on désire obtenir. C'est parce que la concurrence tempère les exigences des producteurs qu'elle est une cause de réduction des profits à un taux moyen, et, par conséquent, du bon marché des marchandises.

515. Aux avantages de la concurrence, il faut opposer les dangers ou les inconvénients qu'elle présente. Pour que la concurrence donne le bon marché, encore faut-il qu'elle soit réelle, mais qu'elle ne soit pas excessive; or, l'écueil est autant d'un côté que de l'autre. Si la concurrence devient excessive comme celle que peuvent se faire un nombre d'intermédiaires ou de producteurs excessifs, elle devient une cause de cherté : chaque magasin, chaque entreprise absorbe des capitaux en loyer, outillage, fonds de roulement, salaires, etc... De ce gaspillage des capitaux résulte nécessairement une élévation des prix, qu'une concurrence moindre eut permis d'éviter. Dans les com-

merces d'alimentation, le nombre excessif des détaillants est l'une des causes les plus certaines de la cherté de la vie. A l'inverse, le bon marché est subordonné au maintien d'une concurrence réelle.

Ricardo et les économistes de son École raisonnent comme si la concurrence était un état stable. Les idées de Ricardo se sont formées d'après ce qu'il voyait de la concurrence effectuée dans le commerce de banque. Il n'a pas vu qu'en dehors du commerce des capitaux, spécialement dans la grande industrie, la concurrence est un état instable, d'où peut finalement sortir le monopole. Que ce soit là une conséquence possible de l'état initial de concurrence, c'est ce qu'il est aisé de prouver. La rivalité qu'elle établit entre producteurs n'est pas toujours une lutte égale. Si l'effet d'une large concurrence entre eux est de soustraire les consommateurs aux abus de l'inégalité, d'autre part elle étouffe les petites entreprises au profit des plus puissantes. L'économie des frais généraux dans la grande industrie n'est pas toujours la seule cause de la victoire du fort contre le faible. Trop souvent c'est la conséquence d'une lutte peu loyale dans laquelle celui qui dispose des capitaux les plus considérables est sûr du succès : on voit des fabricants vendre à perte afin d'enlever la clientèle d'un concurrent, puis, la ruine de celui-ci consommée, relever les prix.

Ainsi la concurrence se détruit parfois elle-même et, en dernière analyse, elle aboutit au monopole (n°s 71, 216 et 257). Ce serait, même d'après Proudhon, l'une des contradictions économiques imposées par la fatalité[1]. Cette antinomie n'est pas réelle; le spectacle de l'industrie où la concurrence est si active la dément assez; mais il est vrai qu'en différentes circonstances, des monopoles de fait se substituent à la concurrence; ils peuvent tenir à des causes très-dissemblables : 1° à la supériorité de production, mais dans des cas très-rares. Cette supériorité ne sera ordinairement ni assez éclatante, ni assez persistante pour étouffer toute concurrence; 2° aux abus de la spéculation produisant un accaparement (n° 571); 3° au nombre très-limité des concurrents rendant possible entre eux soit une fusion (comme cela a eu lieu

[1] Cette thèse a été récemment reprise par M. Foxwell (*Revue d'Econ. polit.*, 1889, p. 457 et suiv.).

souvent entre compagnies concurrentes pour les transports), soit une coalition, un syndicat, pour imposer à la consommation des prix de monopole ou pour limiter la production[1]. Stephenson a formulé cet aphorisme prophétique qui se réalise dans les diverses combinaisons qui viennent d'être prévues : « Où la coalition est possible, la concurrence est impossible. »

Les coalitions ou syndicats s'établissent par conventions connues sous le nom de *cartels* ou *trusts*. Ceux des cartels, qui visent à imposer à la consommation des prix de monopole, se rattachent à la question des accaparements; ils constituent une menace dangereuse. On s'explique l'impopularité dont ils sont l'objet et les mesures restrictives qu'ils ont provoquées (n° 571). Les cartels, destinés à prévenir les crises de surproduction, ont pris en Allemagne un grand développement. Imaginés depuis environ trente ans, employés accidentellement en temps de crise surtout par l'industrie métallurgique en Westphalie, les cartels dont il s'agit se sont propagés dans plusieurs des principales branches de la production et y fonctionnent d'une façon permanente depuis 1876, à raison de la persistance de la crise qu'a causé l'avilissement des prix. Afin d'empêcher que la concurrence entre producteurs n'aggrave cette dépression sur le marché intérieur, les prix sont conventionnellement établis en rapport avec les droits de douane, de manière à couvrir les frais de production et à laisser un profit suffisant, et la production totale limitée de façon à ne pas être en excès est répartie entre les divers établissements au prorata de leur capacité productive. Dans le but d'assurer l'observation de ces règles, les producteurs renoncent à vendre eux-mêmes leurs propres produits et attribuent ce droit à un bureau commun de vente.

M. Brentano, qui nous fait connaître cette organisation, estime qu'elle ne détruit pas la concurrence, mais la transforme. Jusqu'ici, la concurrence a amené le triomphe du plus fort; elle est opposée à l'expansion des salaires. Désormais, la concurrence n'empêche pas les diverses entreprises concurrentes de subsister; le prix étant rémunérateur, les salaires ne sont pas déprimés. L'émulation féconde de la concurrence n'est pas étouffée puisque, par les perfectionnements industriels, chacun a la

[1] Sur ces distinctions, lire l'article de M. Foxwell (*loc. cit.*).

possibilité d'augmenter l'écart entre son propre coût de production et le prix général du cartel[1]. L'avenir apprendra si ces avantages très-réels ne sont pas compensés par les dangers trop visibles de semblables organisations : 1° Il est certain que l'intérêt des consommateurs n'est pas tout..., mais n'est-il pas à craindre que la coalition des producteurs n'en fasse trop bon marché et ne glisse d'une façon presque fatale sur la pente du monopole oppressif? La limite entre ce qu'il faudra laisser faire et ce qui devra être prohibé sera bien délicate à fixer ; 2° la restriction *a priori* de la production ne risque-t-elle pas d'aboutir à une crise par déficit de production, crise momentanée sans doute, car la constitution de nouvelles entreprises, affranchies de la loi du cartel, serait provoquée par l'énormité des gains, mais dont la durée pourrait cependant être assez grande pour imposer aux consommateurs de lourds sacrifices ; 3° enfin, n'est-il pas à prévoir que la répartition entre les entreprises de la production restreinte ne donne lieu à de telles difficultés que le système des cartels ne puisse jamais avoir que des applications partielles et temporaires? Comment mesurer la force de production respective de chaque établissement? Cette force n'est-elle pas nécessairement changeante avec les perfectionnements industriels? Quoi qu'il en soit, l'essai de cartels pour remédier aux maux de la surproduction est fort intéressant, et c'est là l'une des expériences sociales qu'il faut juger à ses fruits.

516. Lorsque la concurrence met en présence, pour l'offre et la demande, des personnes, ou des classes de personnes entre lesquelles existent de considérables inégalités de force économique, les plus faibles risqueraient de subir des conditions injustes si la coutume, la loi, ou des associations de défense n'intervenaient comme correctif : la coutume, en réglant d'une manière uniforme les conditions de l'échange, ainsi dans le métayage ; la loi, en ouvrant des actions en rescision contre les engagements qui ont été pris sous l'influence d'une violence morale, ou bien en fixant un maximum aux exigences de l'une des parties, par exemple dans le prêt à intérêt, en protégeant les emprunteurs contre l'usure. Enfin, l'association est elle-même

[1] Brentano, *Leçon d'ouverture à Leipzig*, 1889 (*Revue d'Écon. polit.*, 1889, p. 360 et suiv.). Cf. Gruner, *Les associations et syndicats miniers en Allemagne*, 1887, p. 27.

un remède contre l'inégalité de force économique, et c'est ainsi que, dans les rapports entre ouvriers et patrons, tandis que l'ouvrier isolé serait sans force pour débattre le prix et les conditions du travail, de puissantes associations formées entre ouvriers ont parfois fait craindre que l'équilibre des forces ne fût rompu en sens inverse au détriment du capital (n° 65).

CHAPITRE II.

THÉORIE ET RÉGIME LÉGAL DE LA MONNAIE.

---

§ I.

Théorie de la monnaie.

517. De simples notions sur la monnaie et sur les doctrines de l'École mercantile ont été déjà données (nos 202 et 203). — La théorie de la monnaie qu'il reste à tracer comprend la détermination des points suivants : 1° comparaison de l'achat-vente et de l'échange direct; 2° fonctions et qualités de la monnaie; 3° règles de la valeur de la monnaie et recherche d'un système propre à fournir un étalon de la valeur[1]; 4° observations sur le rôle et le caractère de la monnaie.

518. Comparaison entre l'achat-vente et l'échange direct. — On sait que la monnaie est une marchandise qui intervient uniformément comme équivalent de toutes les autres dans les échanges (n° 202). Son rôle est de servir d'intermédiaire : on la reçoit bien moins en vue de la garder que de la céder contre les produits dont on a besoin. La monnaie est donc un instrument d'acquisition et rien de plus, ce qui a fait dire que c'est une *marchandise banale* qu'on ne recherche pas pour elle-même, mais à cause de la facilité qu'elle donne de se procurer les autres marchandises.

L'échange avec monnaie ou achat-vente est un progrès sur l'échange direct ou troc, à cause même de la qualité que présente la monnaie de pouvoir être donnée et reçue comme équivalent de tous les produits sans distinction. Toutefois, à première vue, la vente apparaît plutôt comme une complication :

[1] Cf. sur la théorie de la monnaie, Michel Chevalier (*Cours*, 3e vol.) (bibl. intern.); St. Jevons (*La Monnaie*); Nasse, dans le *Handbuch* de Schönberg, t. I, p. 315 et suiv.

par une seule convention, l'échange direct fait avoir à chaque partie contractante ce dont elle a besoin; au contraire, pour le vendeur, qui reçoit en argent le prix de ce qu'il cède, la vente n'est qu'un moyen et non un but : si, par exemple, un fabricant de chaussures fait payer ses produits en monnaie, il aura ensuite avec cette même monnaie à jouer un rôle inverse, celui d'acheteur, soit de denrées alimentaires pour sa consommation, soit de matières premières, ainsi de cuir pour son industrie; avec la vente l'échange est dédoublé, c'est une opération en deux actes, tandis que le troc est une opération simple.

Pourquoi donc les peuples civilisés ont-ils universellement délaissé la pratique de l'échange direct? On en peut donner plusieurs raisons : 1° la conclusion des échanges par l'effet du simple troc serait beaucoup plus difficile : il faut supposer que celui qui possède la chose dont j'ai besoin a lui-même besoin de la chose que je suis disposé à échanger. Cette coïncidence ne se rencontrera qu'exceptionnellement : dans l'exemple précité, les détenteurs d'aliments ou de cuir peuvent désirer des meubles, des habits et non des chaussures. Les offres et les demandes ne se rencontrant pas, il n'y aurait pas d'échange. Aussi, pendant l'âge de l'industrie domestique et dans les pays où le numéraire circule peu, les échanges se faisant longtemps par simple troc, les producteurs, les potiers par exemple, sont obligés de porter leurs marchandises de village en village pour obtenir en retour du grain, des denrées, etc.[1]. On pourrait cependant, jusqu'à un certain point, éviter de nos jours cette nécessité du colportage au moyen d'une large publicité : les journaux, les journaux anglais surtout, contiennent des annonces d'offres ou de demandes d'objets à échanger. Mais si l'on conçoit que l'on ait recours à de semblables procédés pour constituer des collections, un tel mode d'échange n'est susceptible que d'applications restreintes et on le concevrait difficilement appliqué aux objets usuels de consommation quotidienne. — 2° L'inconvénient principal du troc tient à ce que les objets à échanger ont souvent une inégalité de valeur qui est reconnue d'un commun accord : comment compenser cette inégalité? Un habit vaut, supposons-le, dix

[1] V. ce que dit à ce sujet Schwiedland dans *la Zeitschrift* de Böhm-Bawerk, Ier vol., 1er fac. p. 10, et Bücher, *Revue d'Écon. polit.*, 1892, p. 632.

pièces de gibier. Le possesseur de l'habit n'a-t-il besoin que d'une pièce de gibier, il ne se souciera pas d'en recevoir dix en échange, car il lui faudrait se mettre en quête de personnes ayant besoin de gibier et pouvant lui céder les autres choses qui lui sont nécessaires. Personne ne voudrait s'encombrer d'objets inutiles et courir le risque de s'en défaire à perte. Cet inconvénient est d'autant plus grave que beaucoup de produits ne sont pas divisibles, ainsi l'échange d'un habit contre un chapeau; il faut nécessairement, si le chapeau vaut moins que l'habit, trouver un autre produit qui serve d'appoint[1]. — 3° L'échange direct n'établit pas entre les diverses marchandises une commune mesure immédiate : le rapport de valeur n'est déterminé qu'entre les marchandises échangées, soit entre le drap et le blé, le bois et le vin. Si du drap a été échangé contre du blé, ainsi 15 mètres de drap contre 2 hectol. de blé, et du bois contre du blé également, soit 3 stères contre 4 hectol. de blé, le rapport de valeur entre le drap et le bois ne peut être connu qu'au moyen d'une règle de trois : on saura ainsi que 30 mètres de drap valent 3 stères de bois; or, on conçoit combien la comparaison des valeurs serait compliquée sous le régime des échanges directs, puisque, sur cent articles, il n'y aurait pas moins de plusieurs milliers d'échanges possibles. L'achat-vente obvie à ces différents inconvénients; c'est ce que l'on va voir par l'étude des fonctions et des qualités de la monnaie.

519. Fonctions et qualités de la monnaie. — La monnaie a plusieurs fonctions distinctes. La première de toutes est celle de servir d'intermédiaire dans les échanges. Mais il faut pour cela que la monnaie soit une marchandise que tout le monde veuille bien recevoir, et dont aussi tout le monde soit disposé à se défaire. Des choses très-usuelles répondent seules à cette condition, et c'est pourquoi, instinctivement, les peuples ont pris pour monnaie les produits qui reparaissaient le plus ordinairement dans leurs échanges. Aussi bien, la marchandise-monnaie est en rapport avec la civilisation : les peuples chasseurs ont employé et emploient encore pour monnaie les fourrures, les pelleteries; les peuples pasteurs le petit ou le gros bétail ou le cuir ; les peu-

[1] Paul, L. 1, Dig. XVIII, 1, expose aussi nettement qu'aucun économiste moderne les motifs qui ont fait substituer la vente au troc.

ples agriculteurs ont fait usage d'huile d'olive, de tabac, mais surtout du blé, qui depuis l'antiquité jusqu'à nos jours, a servi d'intermédiaire entre les richesses dans plusieurs régions de l'Europe[1]. Ainsi les marchandises les plus diverses ont été adoptées à titre de monnaie, ce qui justifie cet aphorisme célèbre de Turgot[2] : toute marchandise est monnaie. Les peuples civilisés ont cependant donné, dès une haute antiquité[3], une préférence constante aux métaux et spécialement aux métaux précieux, parce qu'ils réunissent diverses qualités que doit avoir la monnaie.

520. Pour qu'elle soit un intermédiaire commode dans les échanges, il convient que la monnaie puisse être l'équivalent de marchandises de valeurs quelconques, aussi bien des plus considérables que des plus faibles ; or, il faut pour cela que la marchandise choisie comme monnaie soit divisible, afin que, suivant la quantité qui en est donnée, elle puisse représenter les valeurs les plus différentes. La divisibilité s'entend ici de deux manières : 1° de la possibilité d'un fractionnement matériel sans destruction de l'individualité même des choses... un chapeau, un cheval, une montre, ne sont pas divisibles en cette première acception ; 2° de la proportionnalité constante entre la valeur et le poids, quel que soit le nombre des divisions ou fractionnements opérés dans la masse : ainsi un lingot d'or peut être divisé en autant de parcelles qu'il est nécessaire pour constituer l'équivalent de marchandises de valeur quelconques, et cependant la valeur de toutes les parcelles réunies est exactement la même que celle du

[1] L'énumération qu'on vient de lire est loin d'être complète. On trouve encore les esclaves, les dents d'éléphants, les noix de coco, les plumes, les colliers, le riz, le thé, etc... parmi les Indiens de l'Amérique du Nord et dans l'Afrique centrale. On s'est aussi servi d'étoffes de coton (pièces de Guinée). Il faudrait aussi citer le sel, la cire, le fusil, le baril de poudre (au Congo), etc... — Le langage garde parfois l'empreinte du système primitif de monnaie : *pecunia* dérive de *pecus*. Le terme anglo-saxon *feoh* signifie monnaie, et bétail. Dans l'anglais moderne *fee* ne désigne plus que le paiement d'une rétribution en argent.

[2] Turgot a dit en propres termes « toute marchandise a les deux propriétés essentielles de la monnaie, de mesurer et de représenter toute valeur; et, dans ce sens, toute marchandise est monnaie » (Turgot, § 41, *Essai sur la formation et la distribution des richesses*).

[3] A Babylone, l'or et l'argent faisaient fonction de monnaie. Max Muller y reconnaît même la pratique du bimétallisme : 1 kilog. d'or valait 12 1/2 kilog. d'argent.

lingot en une seule masse. Il n'en est pas ainsi de toute chose : un diamant de quatre carats (d'après un mode de calcul qui longtemps s'est trouvé confirmé par les prix effectifs), vaut seize fois un diamant d'un seul carat.

A cause de la divisibilité même, la monnaie permet de ramener toutes les valeurs à une unité commune, soit par exemple le *franc*. Sachant que 1 hectol. de blé vaut 20 fr., un stère de bois 15 fr., un habit 100 fr., le rapport entre toutes les choses dont la valeur est exprimée en monnaie apparaît d'une manière directe et immédiatement saisissable. Aussi un économiste contemporain dit-il que la monnaie qui sert à comparer la valeur des marchandises est un *valorimètre*.

521. Une seconde fonction de la monnaie consiste en ce qu'elle doit être un moyen de condenser les valeurs. Que la monnaie doive avoir de la valeur en échange, c'est ce qu'implique nécessairement l'équivalence entre la monnaie et les produits contre lesquels elle est échangée. La loi intervient, donne à la monnaie, comme le constate le jurisconsulte Paul, une valeur légale et constante, mais cette valeur légale implique une valeur marchande : elle ne la crée pas ; elle la consacre en lui donnant la fixité[1]. *Toute monnaie est marchandise,* a dit Turgot[2], et cela est vrai à la condition de ne pas assimiler la monnaie de tout point à une marchandise. La vérité qu'exprime l'aphorisme de l'illustre économiste est que la monnaie a une valeur intrinsèque. La valeur en échange suppose l'utilité : celle de l'or et de l'argent tient à des causes multiples. Elle s'explique d'abord par les usages industriels auxquels servent les métaux précieux, mais aussi, et principalement, par leur rôle monétaire. Il est incontestable que, si une même substance sert presque universellement de monnaie, son utilité dominante est le service monétaire, et sa valeur sociale s'explique surtout par son emploi dans la circulation. Cela est spécialement vrai

[1] Ce n'est pas le moment d'examiner dans quelle mesure la valeur légale peut différer de la valeur intrinsèque. V. ci-dessous, n° 536.

[2] Turgot, *op. cit.*, § 42; M. Mongin (*Revue d'Écon.*, 1887, p. 138 et suiv.), critique cependant la formule de Turgot et attribue à la monnaie une valeur stable déterminée par la loi, et indépendante des règles qui président à la valeur des autres choses. V. à ce sujet la note suivante et le renvoi au n° 536.

des métaux précieux (n° 546); mais ce serait vrai encore, quoique à un moindre degré du fer ou du blé s'ils y étaient substitués, parce que les autres usages seraient relativement beaucoup plus importants.

La monnaie doit condenser la valeur, c'est-à-dire avoir une valeur intrinsèque assez grande. C'est qu'en effet, une chose qui, sous un faible poids ou un petit volume, a une grande valeur est susceptible d'être transportée au loin à peu de frais, et a, en outre, l'avantage d'être facilement cachée ou renfermée. Sous ces divers points de vue, l'or et l'argent méritaient de remplacer les monnaies d'étain, de fer, de cuivre ou de plomb auxquelles on a eu anciennement recours : 1 kilog. d'or a la même valeur que 1,600 kilog. de cuivre et environ 25,000 de fer. — Il est sans doute des choses qui, à égalité de poids ou de volume, ont plus de valeur encore que l'or et l'argent (les diamants et les pierreries). Il est certain que comme moyen de concentrer la valeur, ils seraient supérieurs, mais l'excès de cette qualité les rendraient impropres au rôle d'intermédiaire dans les échanges : c'est de la poussière de diamant qu'il faudrait palper pour acheter des marchandises de faible valeur! Nos sens du toucher et de la vue sont trop imparfaits. On voit que l'or et l'argent ne sauraient eux-mêmes, à cause de leur haute valeur d'échange, servir de menue monnaie; aussi y a-t-il nécessité d'avoir une monnaie de billon, ordinairement en cuivre.

522. L'usage général des métaux précieux à titre de monnaie s'explique, non seulement par les qualités économiques dont il vient d'être question, mais encore à raison de certaines propriétés physiques qu'on doit rechercher dans la monnaie, à savoir l'inaltérabilité, l'homogénéité, l'affinage, la malléabilité. Sous ces différents rapports, les métaux précieux ne craignent aucune rivalité : moins altérables que le fer et les autres métaux industriels (plus il est vrai que le platine ou les pierreries), ils sont identiques à eux-mêmes quel que soit le lieu d'extraction[1] (les pierreries sont au contraire variables à l'infini) et se prêtent merveilleusement à l'affinage. A l'homogénéité, ils joignent une

[1] Le batteur d'or ne fait pas de différence entre l'or de Sibérie et l'or d'Australie; l'argent de la Saxe ressemble parfaitement à l'argent de la Nevada ou du Pérou.

autre propriété nécessaire, dont d'autres choses précieuses sont totalement dépourvues, la malléabilité; à cause de cela ils conviennent au monnayage : c'est-à-dire qu'ils peuvent recevoir une empreinte reconnaissable et durable qui soit une garantie d'authenticité[1].

523. La monnaie a une autre fonction qui n'a pas encore été énoncée et dont elle ne peut s'acquitter qu'assez imparfaitement : la monnaie idéale doit être un étalon constant des valeurs, c'est-à-dire constituer une valeur type ou régulatrice. Toute monnaie étant une marchandise, aucune ne saurait satisfaire entièrement à cette condition théorique, car la valeur de toute marchandise est sujette à des changements les uns inhérents à elle-même, aux conditions économiques dans lesquelles on peut la produire et l'offrir, c'est-à-dire relatifs à sa *valeur intrinsèque;* les autres provenant de ce que le rapport d'échange d'une marchandise en particulier, A, avec telles ou telles autres B, C, D est modifié pour des causes dépendantes de ces autres marchandises ; en ce dernier cas, il y a changement dans la *valeur extrinsèque* de A. Il serait cependant utile de pouvoir considérer la valeur de la monnaie (*valeur intrinsèque*) comme un point fixe, tandis que seule la valeur des autres choses se déplacerait. Supposons une dette dont le remboursement doit être fait à très-longue échéance : le quantum de cette dette étant déterminé dès aujourd'hui, il importe que la chose en laquelle le paiement sera effectué ait une valeur peu variable, afin que les prévisions des parties ne soient pas déçues. Ainsi donc, la monnaie la meilleure est à cet égard la marchandise dont la valeur varie le moins. Il y a lieu de se demander si les métaux précieux répondent à cette condition, — question qui, évidemment, présuppose connues les lois de fixation de la valeur de la monnaie.

524. Valeur de la monnaie. Valeur courante et valeur normale. — La valeur normale de la monnaie se règle, comme celle

[1] L'or et l'argent risquent-ils d'être détrônés par d'autres métaux? Dans l'état actuel de la chimie rien ne le fait prévoir, bien qu'on ait parlé du palladium et de l'iridium. Quant au platine, des essais ont été faits en Russie, mais on a renoncé à ce métal pour deux causes principales : 1° il ne se refond pas facilement; 2° le métal vieux vaut à poids égal beaucoup moins que le métal neuf.

de toutes choses qui peuvent être multipliées, par le travail de production. Il existe donc une valeur intrinsèque qui dépend du coût de l'extraction, du transport, du monnayage avec l'addition de l'intérêt du capital dépensé et d'un profit moyen pour les industries extractives des métaux précieux et les autres industries intervenantes. Certainement, l'exploitation des mines d'or et d'argent cesserait, si, d'une façon durable, la valeur des lingots ou de la monnaie ne donnait pas à ces industries une rémunération suffisante[1].

Il existe aussi une valeur courante qui est déterminée par les conditions de l'offre et de la demande des métaux précieux.

Commençons par l'étude de la valeur courante : les oscillations en seront modérées par suite de causes générales, les unes relatives à l'offre et les autres à la demande. L'offre de numéraire se compose du produit annuel de l'extraction des mines, de la masse de monnaie en circulation ou prête à y rentrer, enfin des objets d'or ou d'argent que l'on destine au monnayage. Les métaux précieux ne s'usent guère; les quantités qui se perdent sont ordinairement peu fortes; il en résulte que le produit des extractions anciennes s'accumule pendant une longue série d'années. Ce que la production annuelle ajoute à cette masse, c'est-à-dire l'élément variable, est relativement peu de chose. De plus, si la valeur du numéraire s'élevait notablement, un certain nombre de lingots ou d'objets quelconques d'or ou d'argent seraient convertis en monnaie et la hausse s'arrêterait[2]. La valeur courante des métaux précieux doit donc beaucoup moins subir en général le contre-coup des irrégularités de la production que celle des denrées qui sont consommées presque aussitôt que produites ou même que celle de la plupart des marchandises qui sont sujettes à détérioration par le temps ou par l'usage. Ceci donne à la monnaie, parmi les marchandises, une place toute particulière. A deux reprises cependant, la stabilité relative de la valeur intrinsèque des métaux précieux a paru recevoir un démenti : lors de la découverte du Nouveau-Monde et, de nos

[1] Cf. Nasse, *op. cit.*, t. II, p. 340 et suiv.

[2] A ces différents points de vue, l'or et l'argent valent mieux que le platine dont la production est irrégulière; cette irrégularité a d'autant plus d'inconvénients, quant à la valeur, que les usages industriels du platine sont très-limités et les usages artistiques pour ainsi dire nuls.

jours, après l'exploitation des mines californiennes et australiennes, mais c'est qu'à ces deux reprises, les quantités ajoutées à la circulation en quelques années ont été extrêmement considérables[1].

L'analyse de la demande de numéraire est plus complexe. Disons d'abord qu'il ne faut pas confondre, avec la demande effective de monnaie, le désir de l'acquérir. La demande effective est limitée par les marchandises mises en vente; au contraire, le désir de la monnaie est illimité. On peut dire d'autres choses qu'on ne tient pas en posséder plus qu'une certaine quantité; mais la demande de la monnaie ne cesserait que si pleine satisfaction était donnée collectivement à tous nos besoins. Quoique cette demande résulte de toute marchandise produite et mise en vente, elle dépend encore de deux autres circonstances : l'activité de la circulation et l'emploi de signes représentatifs ou d'instruments de circulation fiduciaire parallèlement à la monnaie proprement dite. La quantité de monnaie offerte restât-elle la même, le pouvoir de l'argent pourrait varier notablement, augmenter par exemple, si les besoins du commerce s'étaient développés plus rapidement que la production des métaux précieux. Combien de marchés nouveaux ont été ouverts à la monnaie depuis le XVI[e] siècle! L'Europe orientale était encore à demi barbare, et l'Amérique n'était pas née à la civilisation! Il se produit une sorte de lutte de vitesse entre l'accumulation du numéraire par l'exploitation des mines et le développement du commerce du monde. La puissance de l'or augmente quand l'exploitation est distancée par le commerce; elle diminue quand, au contraire, la production des métaux précieux a l'avantage.

On se tromperait gravement encore, à un autre point de vue, si l'on estimait la valeur du numéraire d'après la quantité des marchandises mises en vente ou le nombre des échanges à effectuer. Ce qu'il faut en effet considérer, c'est moins l'ensemble des transactions que la rapidité de la circulation : il est évident qu'une pièce d'or ou d'argent, au moyen de laquelle on parvient

[1] Au XVI[e] siècle, Bodin a bien compris que l'élévation des prix avait pour cause l'afflux des métaux précieux, leur abondance plus grande dans la circulation.

à accomplir mille échanges par an, fait absolument, au point de vue de la demande de monnaie, le même office que mille pièces dont chacune ne servirait dans le même temps qu'à un seul échange. Un adage populaire suppose connue l'influence de la rapidité de la circulation : « L'argent, dit-on, n'est rond que pour rouler. » Plus le mouvement de circulation sera accéléré, et moins proportionnellement il faudra de numéraire. Enfin, un grand nombre d'échanges, par le moyen de signes représentatifs ou de titres fiduciaires, s'accomplissent de nos jours surtout, sans déplacement de numéraire : de là, pour un même mouvement d'affaires, une moindre demande de numéraire. La circulation fiduciaire correspond à des transactions qui de notre temps, se chiffrent, chaque année, par des centaines de milliards et qui peuvent être réglées sans monnaie au moyen de virements, de compensations, etc. C'est assurément la plus puissante de toutes les causes de diminution de la valeur des métaux précieux. Nous constatons simplement le fait, sauf à examiner plus tard dans quelle mesure la substitution des signes fiduciaires à la monnaie métallique peut s'opérer sans danger[1].

525. Cela dit de la valeur courante de la monnaie, il est intéressant de savoir si les métaux précieux ont à de longues périodes d'intervalle la même valeur normale, si, par conséquent, ils peuvent être un étalon régulateur. Cette question est celle de l'histoire des prix, car la valeur de la monnaie, étant en raison inverse de l'ensemble des prix (n° 202), il n'y a moyen de savoir si elle a varié qu'en comparant les prix des principaux produits à différents intervalles de temps. Si les prix de l'ensemble des produits sont moindres à la fin qu'au commencement d'une période, c'est l'indice d'une augmentation dans le pouvoir de l'argent. A l'inverse, des prix plus élevés signifient un affaiblissement de ce pouvoir (n° 202). Mais, dans cette recherche de l'évaluation des sommes historiques, de très-délicates, et peut-être même d'insurmontables difficultés, se rencontrent.

Tout d'abord, il s'agit de reconnaître le poids et le titre des monnaies anciennes; or, dans un grand nombre de documents, non seulement il est malaisé de déterminer en quelle monnaie le paiement est effectué, mais il y a même à se demander si les

[1] Cf. Nasse, *op. cit.*, t. I, p. 350 et suiv.

prix sont indiqués en monnaie réelle ou en monnaie idéale, c'est-à-dire en monnaie de compte (n° 535)[1].

Ces difficultés résolues, veut-on comparer la puissance d'échange d'un même poids d'or à plusieurs siècles de distance, on manque d'un terme fixe avec lequel la comparaison puisse se faire. En effet, si l'on cesse de supposer que l'or et l'argent ont une valeur invariable, il faudrait, pour mesurer la variation, investir une autre marchandise de la qualité de valeur régulatrice; or, il n'en est aucune dont la valeur soit absolument constante. Si, aux époques extrêmes sur lesquelles porte la recherche, on constate que le rapport entre l'or et le blé n'est pas le même, rien ne dira si la différence doit être attribuée à l'un plutôt qu'à l'autre[2]. Une telle enquête ne peut donner de résultats certains que dans le cas où le changement de valeur du numéraire aurait été assez rapide pour que les hommes de la même génération puissent établir eux-mêmes en quel sens s'est fait ce changement, sinon, il faut se contenter de résultats approximatifs dont on atténue les chances d'erreur en multipliant les termes de comparaison : si, par exemple, on trouve qu'il faut plus d'argent qu'autrefois pour acheter des marchandises de diverses espèces choisies pour types en nombre suffisant, on sera fortement fondé à croire que c'est la puissance de la monnaie qui a faibli[3]. En em-

[1] V. sur l'appréciation des sommes historiques, les œuvres de Germain Garnier, Letronne, Leber, Bœckh; celles de Tooke, Newmarch et Th. Rogers.

[2] M. Menger va même jusqu'à dire qu'il est impossible de déterminer, d'une époque à l'autre ou d'un marché à l'autre, dans quelle mesure les variations observées dans le prix de la totalité des biens sont dues à la valeur extrinsèque de la monnaie ou à sa valeur intrinsèque. V. *Revue d'Écon. polit.*, 1892, p. 165, 171, 172.

[3] Cette hypothèse d'un enchérissement ou d'un avilissement de la totalité des prix souvent est fictive : les variations de prix ne sont uniformes ni en degré, ni même en direction : les uns baissent, les autres montent. De ce fait résulte-t-il, comme le croit M. Menger, une impossibilité absolue de savoir si la valeur intrinsèque de la monnaie a changé? Plusieurs économistes pensent que les causes de hausse et de baisse des différentes marchandises se compensent « de sorte que le chiffre qui exprimerait la différence de prix des marchandises en général, entre deux périodes, répondrait d'une manière approximative au changement qui aurait eu lieu dans la valeur intrinsèque de l'instrument d'échange. » M. Lexis, que cite M. Menger (*op. et loc. cit.*), est celui qui a donné à cette théorie de la *compensation* l'expression la plus précise : « Il part du fait que la dépense pour chaque sorte de biens, soit la valeur des quantités consommées par une famille ou par la nation, tend à rester à peu près la même, la baisse

ployant cette méthode, Leber est arrivé à la conclusion que, depuis la découverte des mines du Nouveau-Monde jusqu'en 1848, le pouvoir du numéraire se serait abaissé dans le rapport de 1 à 6 pour l'argent, et de 1 à 4 pour l'or[1]. D'après Leber, au dix-huitième siècle, le pouvoir de la monnaie était le double de celui qu'il avait encore vers 1850; du treizième siècle à 1625, il serait devenu 6 fois, et vers la fin du dix-huitième siècle, 11 fois plus grand. Ainsi, pendant trois siècles, la décroissance de valeur des métaux précieux a été à peu près continue, ralentie seulement à quelques reprises (ainsi pendant la première moitié du dix-huitième siècle), suspendue même de 1820 à 1840.

La découverte des gisements californiens et australiens et d'autres faits contemporains assez complexes ont produit jusque vers 1875 une nouvelle évolution économique dans le sens de la baisse de valeur des métaux précieux. Si les besoins de monnaie ne s'étaient pas multipliés dans le monde moderne, la puissance de l'argent aurait décliné bien autrement encore : avec 30 milliards environ de circulation générale (au lieu de 1 milliard à la fin du VIIIe siècle), et l'emploi de puissants moyens de crédit qui s'ajoutent au stock monétaire, les prix ne sont pas 30 fois, mais seulement de 10 à 12 fois plus élevés. La réduction du coût de production due aux progrès de l'art industriel a beaucoup contribué à modérer l'avilissement de l'instrument d'échange. La quantité de monnaie est-elle surabondante? Assurément non. Depuis 1873, par suite de réformes monétaires plutôt que par suite d'une insuffisante production, une contraction monétaire s'est produite qui a eu pour effet le relèvement du pouvoir de l'instrument d'échange et l'avilissement des prix.

L'histoire de l'exploitation des mines doit être rapprochée de

des prix stimulant la consommation, tandis que leur augmentation porte à la réduire. D'ailleurs, l'économie faite sur les objets dont le prix a baissé facilite une plus abondante consommation d'autres articles, ce qui tend également au résultat que la valeur en argent des quantités consommées varie beaucoup moins que le prix de l'unité dans chaque article. » La supposition que la valeur des quantités consommées reste à peu près la même est très-contestable; elle s'accroît avec le revenu national. On ne saurait donc attacher à la *compensation* prétendue qu'une foi relative. La recherche historique des prix ne peut être qu'empirique : procéder par essais, par tâtonnements et elle ne peut aboutir qu'à des résultats approximatifs. Est-ce une raison suffisante pour y renoncer?

[1] Michel Chevalier, *op. cit.*, p. 427.

l'histoire de la valeur de la monnaie. Avant la découverte du Nouveau-Monde, il ne restait plus qu'une très-faible quantité de numéraire en circulation : c'était, dit-on, moins d'un milliard à la fin du quinzième comme au huitième siècle[1]. Qu'étaient devenus les 9 milliards environ laissés dans la circulation au temps des Antonins? Une grande partie en avait été déversée en Orient et le reste enfoui ou perdu pendant les troubles des siècles barbares. Aussi, l'effet produit par la découverte des mines du Potosi fut immense : toutes les denrées éprouvèrent une hausse subite de prix. Du seizième siècle à l'époque actuelle, les mines de l'Amérique du Sud (Bolivi, Potosi, Pérou), ont fourni à elles seules, en argent, 18,5 milliards, le Mexique au moins 19 milliards. Plus que doublée pendant la deuxième moitié du seizième siècle, la production des métaux précieux resta à peu près stationnaire au dix-septième siècle et pendant le premier quart du dix-huitième. Les moyennes décennales de M. Soetbeer oscillent pour cette période entre 110 millions de fr. et 150 millions. A la fin du dix-huitième siècle elle atteint 260 millions, retombe à 170 millions de fr. (moyenne de 1820-1840) et dans la période décennale suivante qui conduit à la découverte des gisements californiens elle est déjà de 360 millions.

Mais que sont ces chiffres auprès de ceux qui ont suivi? L'année 1852 donna 1,114 millions dont 912 en or. La moyenne de 1851 à 1865 n'est pas inférieure à 900 millions de fr. Les moyennes quinquennales suivantes ont été 1866-70, 980 millions; 1871-75, 1037; 1876-80, 1080; 1881-85, 1055[2]. D'après le directeur des monnaies américaines, M. Leech[3], les valeurs annuelles moyennes sont pour les années suivantes : 1886, 1,133; 1887, 1,162,5; 1888, 1,242, dont 712 millions d'argent. Il n'est pas question en ce moment des fluctuations quant à la production respective de l'or et de l'argent, mais seulement de la production totale des deux métaux. M. Soetbeer estime que 53,360 millions de fr. ont été extraits des mines de 1493 à 1851 et 35,180 millions de 1851 à 1888, soit un total de 88,5 milliards et aujourd'hui (1890) d'environ 90 milliards[4].

[1] Jacob, *On the precious metals*, Liv. 2, ch. XXIII.

[2] Soetbeer, *Materiellen*, 2e éd., trad. franç., p. 9.

[3] V. *Bull. de statist. et de législ.*, 1890, p. 115, et 1889, p. 278.

[4] La progression si notable du rendement des mines d'or et d'argent est

Quel a été l'emploi de cette masse totale? La plus faible part environ 26,5 milliards constitue le stock monétaire des pays civilisés (1885) (pays d'Orient non compris)[1]. La frappe des monnaies, depuis 1851 seulement jusqu'en 1888, s'élève à une somme beaucoup supérieure, 44 milliards, mais il faut tenir compte de ce que le monnayage est fait en grande partie avec des monnaies retirées de la circulation, puis de ce que beaucoup de monnaies sont fondues pour usages industriels et surtout de ce qu'une partie des métaux précieux est exportée en Orient. De 1851 à 1885, 10 milliards d'or et d'argent se sont écoulés d'Europe en Orient. Les usages industriels, selon de bons juges, absorbent à peu près la moitié des disponibilités en or et en argent. Sur 500 millions d'or annuellement extraits, il ne faut pas compter sur plus de 100 millions pour augmenter le stock monétaire[2]. Au surplus, on reconnaîtra par la suite que la quantité de monnaie effectivement affectée à la circulation n'est pas surabondante, il y a plutôt encore déficit (n° 555).

526. Recherche d'un étalon de la valeur. Système de Lowe. — La décroissance de valeur de l'or et de l'argent, depuis le XVI[e] siècle, paraîtra cependant excessive si l'on songe à la fonction de valeur régulatrice que doit avoir la monnaie. Est-il absolument impossible de trouver un moyen d'évaluation moins aléatoire? L'intérêt de la question est considérable. L'affaiblissement du pouvoir de l'argent après la découverte du Nouveau-Monde causa une perturbation profonde. Dupont White disait que Christophe Colomb avait rapporté d'Amérique la quittance des an-

due à des causes multiples : la découverte de gisements d'une grande puissance n'est que l'une d'elles. On sait déjà quelle a été l'influence de l'extension du marché commercial du monde; elle a stimulé la production. On doit aussi faire une part importante à la réduction des frais d'extraction. L'exploitation des mines du Nouveau-Monde présentait des facilités qu'on n'avait pas trouvées dans les mines d'Europe. L'invention, au milieu du seizième siècle, du procédé d'amalgamation à froid, donna l'élan à la production. Depuis, les perfectionnements de l'art métallurgique ont eu, à plusieurs reprises, des résultats analogues : on traite aujourd'hui avec succès des minerais laissés autrefois de côté comme trop pauvres.

[1] M. O. Haupt dans ses évaluations fait au contraire entrer les pays d'Orient pour lesquels les données sont moins précises. Le stock monétaire du monde entier serait de 34,500 millions (1886) dont 18,300 millions en or et 16,200 en argent.

[2] Soetbeer, *op. cit.*, p. 37 et *Bull. de stat. fin.*, 1889, p. 278, 279.

ciennes dettes ; et, en effet, en payant ce qu'ils avaient promis, les débiteurs ne donnaient plus qu'une valeur réduite relativement aux autres choses. Dans les contrats à longue échéance, les variations de valeur du numéraire appauvrissent l'une des parties contractantes, enrichissent l'autre, contrairement à leur volonté lors de la convention. Que d'ici vingt-cinq ans, la valeur de la monnaie baisse de moitié, qu'adviendra-t-il ? Si nous supposons une rente constituée, le débi-rentier en payant les arrérages ne donnera en réalité que moitié moins[1] ; le crédi-rentier sera privé de la moitié de ses revenus. Si, par suite d'un revirement jugé probable, d'après plusieurs des hommes les plus compétents, la valeur de la monnaie pendant le même laps de temps venait à doubler, le fardeau de la dette serait deux fois plus lourd et le crédi-rentier s'enrichirait dans la même mesure.

Dans les stipulations à longue échéance, on tient parfois compte de la diminution jusqu'ici continue du pouvoir de l'argent : c'est par exemple l'une des causes pour lesquelles un grand nombre d'obligations, remboursables à 500 francs au bout d'une période déterminée, sont émises à un taux inférieur, 300 ou 400 francs. Mais des variations ultérieures peuvent démentir complètement les prévisions. C'est ce qui s'est produit depuis que le pouvoir du numéraire s'est relevé (1873) ; alors les primes de remboursement dont il vient d'être question peuvent opérer un déplacement de richesse sans cause légitime. On doit ajouter, en sens inverse, qu'un grand nombre de services (il en est ainsi de presque tous les services publics) sont rémunérés par un traitement fixe en monnaie, et l'on sait quelles souffrances endurent les petits fonctionnaires, comme les petits rentiers, en cas d'élévation des prix.

527. Quelques personnes ont pensé que le blé ou la journée de travail seraient de meilleures valeurs régulatrices que les métaux précieux ; on comprendrait bien en effet que les métaux précieux servissent d'intermédiaires dans les échanges, de moyens de concentration des valeurs, mais qu'on choisît une autre marchandise comme étalon. D'anciens statuts locaux, notamment en Angleterre, sous le règne d'Élisabeth, prescrivirent

[1] V. sur les conséquences de cette hypothèse au point de vue des dettes publiques, n°s 1330 et suiv.

la fixation des arrérages de rentes en blé ou autres céréales. De fait, la valeur normale du blé paraît plus constante que celle des métaux précieux, mais, par contre, il y a peu de marchandises dont la valeur courante soit aussi impressionnable. D'une année à l'autre, selon la récolte, la valeur du blé est très-inégale. Fût-il bien prouvé que, pour de très-longues périodes, la valeur moyenne est relativement stable, pendant des séries de 10 ou 15 ans les fluctuations pourraient être extrêmes et, en conséquence, jeter une très-grande perturbation dans l'exécution des contrats à brève échéance, de beaucoup les plus nombreux.

La journée de travail serait également un étalon plus imparfait que les métaux. On a parlé du temps de travail comme d'une mesure constante de la valeur de toutes choses, parce qu'on a supposé, selon une théorie de Turgot et de Ricardo, dite du salaire nécessaire, que la rémunération du travail a une tendance à ne pas dépasser le minimum indispensable à l'ouvrier pour entretenir ses forces et assurer la perpétuité de sa race (nos 805 et suiv.). Mais cette théorie est rien moins qu'exacte. Le salaire n'est pas par une loi naturelle maintenu à ce niveau inférieur. D'ailleurs, le travail a une puissance productive bien différente selon les qualités de l'individu et l'état de l'art industriel. En faisant même abstraction de ces inégalités, la valeur du travail ne serait pas invariable : le salaire dépend de rapports entre le capital et le travail, lesquels sont susceptibles de considérables variations. Quelle différence entre le mince salaire de l'Irlandais en son pays et celui qu'il peut obtenir aux États-Unis! C'est cependant le même ouvrier, avec les mêmes qualités et les mêmes défauts ; or, l'écart dans la valeur du travail d'un siècle à l'autre est ou peut être bien plus considérable encore[1]. C'est donc une valeur très-variable, soit comme valeur courante, soit comme valeur constante.

[1] S'il faut en croire Moreau de Jonnès, en 1788, le salaire annuel d'une famille n'atteignait pas le prix de 13 hectol. 1/2 de froment (quantité moyenne de la consommation normale), tandis qu'en 1840, le salaire annuel pouvait procurer le double de cette quantité. M. de Foville établit que le revenu d'une famille agricole est aujourd'hui le quadruple de ce qu'il était en 1788. — V. sur la condition des ouvriers salariés, ci-dessous, nos 822 et suiv.

528. Si l'on ne peut proposer une seule marchandise dont la valeur naturelle varie moins que celle des métaux précieux, n'est-il pas du moins possible de créer un étalon beaucoup plus constant à l'aide de plusieurs marchandises? C'est ce dont Lowe et depuis plusieurs économistes ont eu l'idée[1]. Sous sa forme la plus réalisable, voici en quoi consiste le système de l'étalon multiple : des mercuriales dressées par une commission officielle permanente fixeraient la valeur courante (dans l'intérieur d'un même pays) des marchandises les plus usuelles. Le prix moyen de ces marchandises, publié à intervalles réguliers, servirait à constater et à corriger la valeur des métaux précieux. C'est un procédé analogue à celui qu'on essaye par induction lorsqu'il s'agit d'évaluer des sommes historiques. Ainsi, supposons une rente de 5,000 francs, si dans dix ans les mercuriales attestaient que la valeur de l'or est descendue de 10 p. 100, le crédi-rentier aurait droit de réclamer une augmentation proportionnelle, c'est-à-dire 5,500. Est-ce là un système facilement applicable? Aucune des objections qui y ont été faites n'est bien décisive. Les vœux de ses partisans sont d'ailleurs fort mesurés : il ne s'agirait pas de déclarer obligatoire l'étalon multiple; le législateur devrait se borner à instituer une commission permanente des mercuriales et à dresser la liste des marchandises dont les prix contribueraient à établir la moyenne générale. Le régime nouveau ne serait appliqué que dans le cas où les parties auraient inséré une clause formelle à cet effet. Puis, peut-être, si l'expérience consacrait cet essai, l'État pourrait-il adopter l'étalon multiple pour l'acquittement de certaines de ses obligations. On verra par la suite qu'une monnaie mixte d'or et d'argent, sans avoir les mêmes avantages que l'étalon multiple de Lowe, a pour effet de donner à la valeur de la monnaie une certaine stabilité[2].

529. **Observations sur le rôle et le caractère de la monnaie.** — Diverses erreurs ont été accréditées au sujet de la monnaie.

[1] V. Jevons, *The variations of prices*; Walras, *Théorie de la monnaie* (1886), p. 9 et suiv.; 53 à 55; 91 et suiv., et surtout Stoebeer, *Le mouvement des prix*, 1851-1885, comparés aux prix de 1847-1850 et calculés d'après les prix moyens à Hambourg de 100 articles (*Materiellen*, 2e éd., trad. franç., 1889).

[2] V. ci-dessous, n° 552 note, l'examen du système monétaire de M. Walras.

Celles de l'École mercantile ont été signalées dans l'économie générale, parce qu'elles se rattachent à la conception même de la production industrielle (n° 203).

L'opinion qui voit dans la monnaie la richesse par excellence a contribué au préjugé selon lequel l'accroissement dans la quantité du numéraire aurait pour conséquence une augmentation de bien-être. Si l'on supposait doublée la quantité de monnaie que chacun possède, il est bien clair que, au point de vue de l'économie privée, ce changement serait sans influence; l'état relatif des fortunes ne serait modifié en rien; les prix seraient doublés, car on ne pourrait pas acheter avec 2,000 plus qu'auparavant avec 1,000. — J.-B. Say a cependant tort d'affirmer que la quantité de numéraire que possède un pays est sans influence sur l'économie nationale et que la diminution ou l'augmentation du numéraire n'appauvrirait ni n'enrichirait un État. Sans doute, la masse de numéraire utile a une limite. La monnaie n'est pas autre chose qu'un instrument d'échange : elle n'est désirable qu'autant qu'elle supprime les obstacles ou les frottements dans le jeu des échanges. Dans cette mesure, l'abondance du numéraire facilite les transactions et, de cette manière, agit comme stimulant sur la production (n° 554). La rareté du numéraire a pour effet la baisse des prix, et comme conséquences sociales fâcheuses la crise industrielle, la hausse de l'intérêt. Les profits et les salaires diminuent et les débouchés se resserrent [1]. L'abondance du numéraire a des effets contraires; or, l'élévation des prix et la réduction du taux de l'intérêt encouragent la production. Il se peut, il est vrai, que la population soit indolente et n'utilise pas les facilités que lui donne son stock métallique; c'est ce qui est arrivé à l'Espagne du XVIe siècle. Mais, ailleurs, l'abondance du numéraire seconde puissamment l'expansion économique et c'est ce qui a eu lieu après 1850 à la suite de la découverte des mines californiennes et australiennes [2]. On voit d'après tout ceci qu'il y aurait une grave erreur à attribuer

[1] V. Foxwell, *Irregularity of employment and fluctuations of prices*, 1886; Allard, *La dépréciation des richesses*, 1889, p. 35 et suiv., 127 et suiv.

[2] V. sur tout ceci de Laveleye. *La monnaie et le métallisme international*, p. 45 et suiv. V. sur la quantité de numéraire nécessaire et ce que coûte la monnaie métallique, ci-dessous, n° 555. Cf. Milet, *Revue d'Écon. polit.*, 1890, p. 167 et suiv.

sans distinction à l'état où se trouve le marché monétaire. les phénomènes économiques qui gênent ou facilitent exceptionnellement la conclusion des échanges : lorsque les marchandises se vendent difficilement, on entend dire que l'argent manque; on dira, en sens inverse, que l'argent est abondant si les chefs d'industrie trouvent le crédit qu'ils désirent, si le travail est activement demandé. Ces phénomènes résultent beaucoup moins souvent de l'excès ou de l'insuffisance d'offre de la monnaie que des rapports généraux entre la production et la consommation.

Enfin, s'il y a erreur à regarder la monnaie comme la richesse par excellence, il est non moins inexact de ne la considérer que comme un signe de la valeur; c'est réellement une marchandise, un équivalent des divers produits mis en vente[1]. Il n'y a d'exception que pour les monnaies divisionnaires et les monnaies de billon : elles sont acceptées comme appoint ou dans les paiements de minime importance, bien qu'elles n'aient qu'une valeur intrinsèque notablement inférieure à leur valeur conventionnelle. Méconnaissant ce principe fondamental, les souverains ou les seigneurs, pendant une grande partie du Moyen-âge, agirent comme s'il dépendait d'eux de fixer à leur gré la valeur de la monnaie (n° 535).

L'idée fausse que la monnaie n'est qu'un signe a eu comme dernière conséquence logique la pratique inconsidérée du papier-monnaie (V. ci-dessous, n°s 1031 et suiv.)

§ II.

Régime légal de la monnaie. — Monnayage. — Systèmes monétaires. — Caractères légaux de la monnaie. — Commerce des métaux précieux.

530. Le monnayage, le choix des systèmes monétaires, les caractères légaux de la monnaie (valeur légale, cours forcé), enfin le rôle respectif de l'or et de l'argent dans la circulation métallique, autant de questions de législation économique au

[1] On sait que la monnaie figure parmi les capitaux de production (n° 174); mais entre les mains de ceux qui font le commerce spécial des métaux précieux, c'est un capital de spéculation (V. ci-dessous, n° 538).

sujet desquelles il convient de rechercher les droits et la limite d'action de la puissance publique.

531. Monnayage. — Sous le prétexte que la monnaie est une marchandise, quelques théoriciens ont cru pouvoir réclamer la liberté absolue de l'industrie du monnayage. Mais le rôle social de la monnaie exige que la fabrication en soit faite sous le contrôle officiel; elle cesserait en effet de faciliter les échanges si elle ne présentait plus les caractères d'authenticité, de fixité, de poids et de titre qui en garantissent la valeur. La raison d'être de la frappe, c'est-à-dire du module et de l'empreinte officiels, est de dispenser du pesage et de l'opération beaucoup plus délicate de l'essai du métal pour en vérifier le titre. Il n'y a eu de monnaies pesées que parmi les monnaies primitives[1]; on sait que dans la mancipation romaine, le rôle du *libripens* était devenu symbolique : on ne pesait plus la monnaie. Ainsi la monnaie est une marchandise, mais une marchandise qui doit être estampillée, ou, si l'on veut, soumise à la règle d'une marque obligatoire (n° 371).

De quelle nature sera l'intervention de l'État? Ne fera-t-il qu'imposer une réglementation et exercer un contrôle, ou bien l'émission de la monnaie sera-t-elle un droit régalien, un monopole? Au Moyen-âge, le système adopté fut celui du monopole : battre monnaie était un attribut de la puissance seigneuriale ou royale. Mais le monopole d'émission de la monnaie a plusieurs inconvénients : le principal est de donner la tentation de faire du monnayage un moyen de fiscalité[2] ou de spéculation. Puis, par ce qui a été dit de la loi de circulation, on peut juger que la quantité de monnaie utile dépend de causes multiples dont l'influence pourrait être mal calculée par voie d'autorité[3]. L'offre

[1] Si cela n'est vrai que des monnaies primitives, il est pourtant bon de dire que le monnayage ayant lieu d'après des bases certaines, le pesage est encore un moyen abrégé d'opérer les paiements : lorsqu'il s'agit de très-fortes sommes, on ne compte pas, mais on pèse la monnaie.

[2] L'idée d'un impôt prélevé sur la fabrication de la monnaie a été universellement abandonnée : les anciens droits de *seigneuriage* ont disparu.

[3] En ne fabriquant qu'une quantité de monnaie insuffisante, il dépendrait du pouvoir de créer une hausse factice des prix; à moins qu'on ne réussît à faire un plus large usage des signes représentatifs, il se produirait une crise monétaire. Une fabrication excessive serait moins à redouter : par la diminution du pouvoir de l'argent, elle causerait sans doute un certain détriment aux créanciers, mais il est une limite au-dessous de

de numéraire doit se régler d'après les lois de la valeur comme celle des autres marchandises. Aussi la liberté, pour les particuliers, de faire monnayer des matières d'or ou d'argent en quantité illimitée, est-elle consacrée par les diverses législations.

En ces derniers temps, on a repris l'idée d'attribuer à l'État un rôle régulateur de la circulation au moyen de l'émission ou du retrait d'une monnaie complémentaire, en vue de réaliser l'idéal de la fixité de valeur de l'instrument monétaire. Bien que l'action de l'État soit ici réclamée pour prévenir ou modérer le mal résultant des fluctuations de valeur de la monnaie, il y aurait à craindre qu'elle ne fût un élément de trouble lorsqu'on peut s'en passer, ou qu'elle ne demeurât impuissante dans les grandes crises. Rien de plus délicat, en effet, que l'exercice de cette action régulatrice, telle qu'elle a été proposée et de moins certain que ses résultats[1].

Avec le monopole d'émission, il n'y a pas à confondre le monopole de fabrication de la monnaie. Plusieurs États attribuent à l'autorité gouvernementale le privilège de la fabrication; c'est le système depuis longtemps consacré en Angleterre et aux États-Unis. Ailleurs, l'État confie le droit exclusif de fabrication à des directeurs d'ateliers monétaires, véritables chefs d'établissements métallurgiques, investis par lui moyennant certaines garanties et qui opèrent, à leurs risques et périls, sous le contrôle vigilant de l'administration (commission des monnaies); tel a été le système français jusqu'à la loi du 31 juillet 1879 qui a substitué la régie à l'entreprise; tel est encore le système suivi en Belgique[2]. Même diversité quant aux dépenses du mon-

laquelle la valeur de la monnaie ne saurait beaucoup descendre, à savoir celle du métal, puisque, autrement, on convertirait la monnaie en lingots.

[1] Sur le système du billon régulateur émis ou retiré par l'État, V. ci-dessous, n° 556, l'exposé du système de M. Walras.

[2] En faveur du système de la régie, on fait valoir que l'État est responsable de la fabrication, que, par conséquent, il doit en avoir la direction; que, d'ailleurs, la loi devant accorder aux entrepreneurs une certaine tolérance (2 à 3 millièmes sur le titre), les monnaies peuvent être frappées systématiquement faibles; dès lors ne vaut-il pas mieux que les profits de la fabrication reviennent à l'État? Contre la régie, St. Jevons fait valoir le mauvais état de l'outillage de l'Hôtel-Royal et les défectuosités des monnaies anglaises, au point de vue du coin et de la gravure. Mais ces inconvénients ne sont pas inhérents au système et la régie a chez nous, tant au point de vue de l'amélioration de notre stock monétaire que de l'économie de la fabrication, donné d'excellents résultats. — V. au sujet des résultats financiers de la régie, ci-dessus, n° 111, en note.

nayage : en Angleterre, en Russie, les frais du monnayage sont à la charge de l'État. La valeur de la monnaie n'est alors autre chose que le prix du lingot livré par le particulier[1]. Au contraire, en France, une rétribution est perçue pour les frais de monnayage ; c'est ce qu'on appelait anciennement le *brassage*. Grâce aux progrès des arts mécaniques et de la métallurgie, ce droit est d'ailleurs très-faible : néanmoins, à conditions égales sous d'autres rapports, la valeur des pièces monnayées, à cause de la déduction du brassage, n'est pas identique à celle du lingot[2].

Tout ce qui vient d'être dit ne s'applique qu'aux monnaies véritables : au contraire, quant aux monnaies de billon et aux autres monnaies conventionnelles qui, dans une certaine mesure, sont plutôt des *jetons* que des monnaies, l'État a évidemment le droit d'en diriger l'émission et de s'en réserver le profit. La faculté de faire monnayer n'existe donc relativement aux particuliers qu'en ce qui concerne les véritables monnaies.

532. Les monnaies perdent de leur poids par le frottement ; cette usure se nomme le frai. Tant à cause des perfectionnements de la fabrication que de l'emploi plus général des signes représentatifs qui diminuent l'activité de la circulation, le frai des mêmes pièces a été réduit de près de moitié depuis le siècle dernier. De très-intéressantes recherches sur le frai ont eu lieu récemment en France et en Angleterre. Depuis les études de Dumas on tenait que le frai est proportionnel à la surface des pièces. Il paraît acquis aujourd'hui qu'il est indépendant de la surface mais proportionnel au poids ; c'est une application ordinaire des lois du frottement[3]. On sait aussi que le frai est environ quatre fois moindre pour l'or que pour l'argent. Pour un même métal d'ailleurs le frai est en raison directe de la circulation et ceci expli-

[1] Au lieu de porter les lingots à la monnaie, l'usage universel des particuliers en Angleterre est de les remettre à la Banque, qui, selon l'état du marché monétaire, les conserve ou les fait monnayer par l'Hôtel-Royal.

[2] D'après le décret du 31 octobre 1879, les frais de fabrication sont, par kilog., de 6 fr. 70 pour les matières d'or, et de 1 fr. 50 pour les matières d'argent (*J. off.*, 24 déc. 1879).

[3] V. Ruau, *Expériences de frai* en 1888, br. in-4°, 1888, p. 8 à 10 ; du même, *Entretien de la circulation monétaire*, br. 1891. Le frai est plus fort sur les pièces de petit module, par exemple sur les pièces d'or de 5 francs, que sur celles de 10 francs et surtout de 20 francs.

que que dans la circulation monétaire les petites pièces d'argent surtout soient celles qui perdent le plus de leur poids.

La France a une circulation monétaire de fort bon âloi : nos monnaies d'or et d'argent (5 fr.) sont droites de titre. Les pièces d'or de 20 fr. légères appartiennent presque toutes aux émissions antérieures à 1830[1]. Il ne faudrait pas dépenser plus de 2 ou 3 millions pour restaurer entièrement notre circulation en pièces de 20 francs en or, la seule qui soit vraiment importante au point de vue du commerce extérieur[2]. La perte annuelle du frai sur les monnaies d'or est presque insignifiante, on estime que l'entretien régulier par milliard ne coûterait pas plus de 116,000 fr. par an, perte qui peut être amplement compensée par les bénéfices que la frappe des monnaies et surtout des monnaies de billon procure à l'État.

Même dans le système du monnayage par entreprise, la perte du frai doit être supportée en entier par l'État. Il ne faut pas s'arrêter à l'objection d'après laquelle on pourrait ainsi encourager les manœuvres criminelles, entre autres la rognure des pièces. Pratiquement, il serait impossible de répartir la perte entre les détenteurs successifs d'une même pièce de monnaie. Il ne faut pas non plus qu'elle soit supportée par le dernier possesseur, sinon la monnaie cesserait de circuler dès qu'elle n'aurait plus son poids plein et, ce qui est très-possible, continuerait-elle à circuler à l'intérieur, le commerce extérieur subirait des

[1] Le poids droit étant représenté par 1,000, les pièces d'or de 20 francs ont un poids moyen de 996,6 (elles sont dans la tolérance de frai) celles de 10 francs de 992,9 et celles de 5 francs (fabrication suspendue) de 988,9. Pour les monnaies d'argent, le poids moyen de la pièce de 5 francs est de 993,7; celui des monnaies divisionnaires est de 988,8 (pièces de 2 francs, 981,2; pièces de 1 franc et pièces de 0,50, 968,4). Vu la dépréciation de l'argent la perte de frai est très-secondaire. Seul le remonnayage des petites pièces divisionnaires de 0,50 cent. et de 1 franc s'imposera, les empreintes étant souvent effacées. — L'Angleterre s'occupe activement de la restauration de sa monnaie d'or : la loi du 15 août 1889 prescrit la refonte (en laissant la perte de frai à la charge de l'État) des souverains et demi-souverains antérieurs au règne actuel, mais c'est moins de 1/20 de la circulation totale qui, dans son ensemble, est défectueuse et ne pourra être restaurée que moyennant une dépense de plus de 20 millions de francs (*Bulletin de statistique*, 1890, t. I, p. 730).

[2] V. *Bull. de statist.*, 1891, t. I, p. 296; t. II, p. 7; cf. Rapport Teisserenc de Bort au nom de la commission de vérification (*J. off.*, 14 mars 1881 et 14 juin 1892).

pertes sensibles par suite du principe exposé au n° 537. En faisant supporter le frai au trésor public on prolonge la circulation effective de la monnaie[1].

533. Rationnellement les conséquences du démonnayage nécessité par une réforme monétaire doivent être également subies par l'État. C'est une solution d'équité qu'on a bien indûment contestée dans les discussions sur la démonétisation de l'argent : on disait que le monnayage étant une spéculation libre, opérée entre les particuliers détenteurs de lingots et les directeurs d'ateliers monétaires ou la régie, l'État n'avait à garantir ni le maintien dans la circulation, ni la valeur d'échange de la monnaie. Ce raisonnement procède d'une idée fausse sur le caractère de la monnaie et d'une confusion entre sa valeur commerciale et sa valeur légale.

534. Système monétaire. — On appelle système monétaire un ensemble de types de monnaies convenablement graduées, afin de pouvoir se combiner entre elles de telle sorte qu'on obtienne l'équivalent de n'importe quelle marchandise. Le système monétaire ne doit comprendre qu'un nombre limité de types, facilement reconnaissables[2]. A la base du système, il convient de placer une unité de valeur correspondant à un poids déterminé de métal fin et à laquelle on donne une dénomination arbitraire (franc, dollar, souverain). Les autres éléments du

[1] D'après l'autre système qui fait supporter la perte de frai par les détenteurs de la monnaie, on dit qu'il importe de n'avoir en circulation que des pièces de poids plein. Dans les échanges intérieurs, à la condition que l'État soit garant de la valeur nominale, ce n'est aucunement nécessaire : il suffit que l'émission ait été loyale. Mais le faiblage par le frai présente de grands inconvénients relativement à l'exportation : quand le métal fait prime, comme actuellement l'or, les changeurs exportent les pièces de poids. — Les unions monétaires ont dû fixer, pour la circulation internationale, un minimum de poids au-dessous duquel la monnaie étrangère cesse d'avoir cours légal; la tolérance du frai varie naturellement suivant les pièces de monnaie, c'est 1, 2, 3 millièmes pour la monnaie d'or et d'argent et de 5 à 10 millièmes pour les pièces divisionnaires d'argent (V. art. 2 à 4 de la convention de 1885 entre les États de l'Union latine).

[2] La liberté absolue de la fabrication de la monnaie, par cela même qu'elle mettrait en circulation des pièces de poids et de titre indéfiniment variables, priverait la monnaie d'une de ces qualités essentielles, la certitude. Grâce, au contraire, aux bases fixes du système monétaire, on peut indifféremment compter ou peser la monnaie (V. ci-dessus, n° 531 en note).

système sont des multiples ou des sous-multiples de cette unité. La valeur effective de l'unité monétaire est en rapport avec la valeur métallique ou intrinsèque. Cela n'est pas douteux, puisque la monnaie n'est pas un simple signe, mais est une marchandise semblable à toute autre en ce qu'elle a une valeur intrinsèque, mais le service public auquel elle est appelée par la loi lui crée une utilité qui influe sur sa valeur et, dans une certaine mesure, qui la constitue. Le mot monnaie implique ceci; Aristote l'avait déjà bien compris : « Par l'effet d'une convention sociale la monnaie (νόμισμα) est devenue l'instrument de l'échange. On dit νόμισμα de νόμος, loi, parce que la monnaie n'existe pas de par la nature; elle n'existe que de par la loi et il dépend de nous de la priver de son utilité (monétaire) si nous le voulons[1]. » — Deux erreurs, en sens opposés, ont été commises : selon une doctrine ancienne, dont la fausseté est aujourd'hui bien établie, la monnaie a la valeur que lui attribue l'autorité. A l'inverse, selon l'opinion d'un certain nombre d'économistes doctrinaires, la monnaie serait une marchandise ordinaire qui n'aurait d'autre valeur qu'une valeur commerciale réglée suivant le cours des métaux précieux.

535. Fixation arbitraire de la valeur de la monnaie. Les altérations des monnaies. Monnaies de compte. — La théorie de la monnaie n'a dû laisser subsister aucun doute sur le fondement de la valeur du numéraire (n°s 524, 525). Les préjugés, non moins que l'appétit fiscal, ont conduit les gouvernements des siècles passés à modifier à leur gré la valeur de la monnaie. Le mode ordinaire d'altération des monnaies au Moyen-âge consistait dans une réduction du poids de métal fin de l'unité monétaire. Le monopole d'émission facilitait les abus. Par une série de réductions successives, à la veille de la Révolution, la *livre* ne représentait plus que la 66e, certains disent même la 87e partie d'argent fin contenu dans la livre primitive[2]. La livre d'Écosse n'a que la 36e partie du poids originaire. Enfin la livre d'argent an-

[1] Aristote, *Morale à Nicomaque*, L. 5.

[2] La livre tournois au temps de saint Louis valait plus de 20 francs; un siècle après elle avait perdu à peu près la moitié de sa valeur, et, dès le milieu du XVIe siècle, ne valait plus que 4 francs. En 1650 elle tombe à 2 francs et, dès la première moitié du XVIIIe siècle, n'est plus que l'équivalent de notre franc (de Wailly, *Mémoire sur les variations de la livre tournois*, 1875, p. 222).

glaise, de toutes les anciennes monnaies la moins faussée, était cependant réduite des 2/3 en 1816. L'altération des monnaies troublait les transactions, causait une insécurité d'autant plus funeste qu'aux diminutions dans la quantité de métal fin succédaient parfois de subites augmentations, le fisc trouvant avantageux, surtout au lendemain du vote des subsides, de ne plus recevoir que pour une fraction de sa valeur la monnaie dont il avait antérieurement faibli le poids.

Ces pratiques furent sans doute très-pernicieuses; mais, au milieu de tant de fraudes audacieuses, on put s'assurer que la valeur de la monnaie n'a rien d'arbitraire : 1° les réductions de valeur métallique étaient en effet suivies presque immédiatement d'un relèvement des prix, et, souvent, la puissance d'échange des espèces diminuait dans une proportion plus forte que l'altération qu'elles avaient subie; 2° le commerce parvint à se mettre à l'abri des dangers résultant de l'inconsistance des monnaies effectives au moyen de monnaies de compte, c'est-à-dire de monnaies idéales, à poids et titre invariables, constituant l'unité de valeur à laquelle étaient ramenés les prix dans les contrats[1]. Les banques d'Amsterdam, de Hambourg, de Venise donnèrent à la monnaie de compte (au florin, au marco-banco) un grand et légitime crédit. Non seulement l'altération, mais aussi la multiplicité extrême des monnaies effectives, rendirent jusqu'à nos jours l'usage de ces monnaies de compte extrêmement précieux.

536. Caractères légaux de la monnaie. — Valeur légale et valeur commerciale. — La circulation de la monnaie doit-elle être soumise aux mêmes règles que celle des autres marchandises? La réponse affirmative aurait les conséquences suivantes : 1° le cours de la monnaie serait facultatif; 2° la monnaie serait vendue à prix débattu comme les autres produits, autrement dit aurait une valeur simplement commerciale. Ces conséquences dépouilleraient la monnaie de ses fonctions essentielles : 1° Les créanciers ne doivent pas pouvoir refuser la monnaie en paiement, aussi elle a cours forcé illimité. C'est l'instrument légal des

[1] La livre tournois, la pistole en France, le *shilling* jusqu'au règne de Henri VII en Angleterre, furent des monnaies de compte. Bien que ces monnaies n'aient plus la même raison d'être qu'autrefois, on compte encore chez nous par écus et en Angleterre par livres sterling.

libérations quelle que soit l'importance des valeurs payées. La circulation de la monnaie est même sanctionnée par la loi pénale (art. 475, 11e al. C. pén.). La loi pénale place la contrefaçon, l'altération des monnaies au premier rang des crimes contre la chose publique (art. 132 et suiv., C. pén.). 2° La monnaie a une valeur légale à côté de sa valeur marchande. Cette valeur légale a pour base, outre la valeur intrinsèque, l'utilité conventionnelle que la loi donne au métal précieux en l'appelant à faire office de monnaie. On peut même dire que cette utilité sociale est une composante de la valeur intrinsèque, puisqu'elle détermine d'une façon constante un appel de métaux précieux dans la mesure nécessaire pour assurer le service monétaire. (n° 534).

C'est ce que se refusent à admettre quelques économistes : selon eux, les pièces monnayées ne seraient que des lingots estampillés portant un certificat de poids et de titre[1]. La monnaie devrait subir les mêmes oscillations de valeur que les matières d'or ou d'argent. Les législateurs ont eu raison d'attribuer, contrairement à cette doctrine, une valeur légale à la monnaie; puisque l'or et l'argent ont une valeur moins variable que celle des autres marchandises, n'est-ce pas renforcer une qualité naturelle des métaux précieux, sans trop s'éloigner de la vérité, que de leur attribuer une valeur déterminée. Grâce à la loi, la valeur de la monnaie aura ainsi moins d'instabilité que celle du métal. A l'appui, on peut citer ce fait que, depuis 1876, nos pièces d'argent de 5 francs ont continué de circuler sans trouble aucun, bien que, par l'effet de la dépréciation de l'argent, leur valeur réelle fût descendue à 4 francs puis à 3 fr. 75, 3 fr. 50 et même à 3 fr. 35 (mai 1892). La monnaie peut donc, par l'effet de la loi, avoir une valeur courante relativement stable, ce qui est l'une des qualités économiques d'un bon instrument de circulation[2].

Si la valeur de la monnaie était une valeur absolument ins-

[1] C'est l'idée fondamentale de la loi avortée de thermidor an III, et aussi du projet de refonte des monnaies soumis à deux reprises au Sénat en 1877 et 1879 par un économiste Jh Garnier. Le trait le plus original de la première proposition était, sans contredit, la création de pièces octogonales d'or à poids rond, émises au cours marchand pour le paiement des fonctionnaires.

[2] Cf. Mongin, *Revue d'Écon. polit.*, 1887, *loc. cit.*

table, la sécurité des transactions subirait une profonde atteinte : ce serait une valeur flottante qui déterminerait l'établissement des prix : la nouvelle vraie ou fausse d'un changement dans la valeur du numéraire causerait de véritables paniques. On dira sans doute qu'avec l'attribution d'une valeur légale à la monnaie, si l'argent gagne ou perd de sa puissance, les prix s'abaissent ou s'élèvent, mais cette action indirecte sur les prix est amortie; elle est même sans influence aucune lors des oscillations passagères du marché des métaux précieux et ne se fait sentir que quand la valeur naturelle de l'or et de l'argent subit un profond et durable changement. En outre, le moindre inconvénient du système de monnaies marchandes à poids rond ne serait pas de rendre impraticable la circulation double de l'or et de l'argent : en effet, si l'on faisait de toutes les pièces de monnaie des multiples du gramme, dans la pratique quotidienne des échanges il faudrait se livrer à des opérations fort compliquées pour établir le rapport marchand entre la monnaie d'or et la monnaie d'argent. N'y eût-il même qu'un seul métal monétaire, ce serait encore prendre une valeur flottante pour fixer les prix.

Comment se manifeste la valeur légale de la monnaie? 1° par l'établissement d'un tarif de fabrication qui ne varie pas d'après le cours des matières d'or et d'argent; 2° par la règle que la valeur due, s'apprécie d'après la somme numérique énoncée dans les stipulations. 3° par le cours légal de la monnaie, c'est-à-dire par le droit pour le débiteur de se libérer en monnaie, droit sanctionné par la loi, comme nous venons de l'expliquer[1].

1° La monnaie est frappée en France à raison d'un franc par chaque 4 1/2 grammes d'argent fin. D'après l'acte de 1844, la banque d'Angleterre doit payer à tout requérant 3 l. 17 sh. 9 den. par once d'or (c'est-à-dire pour 31 gr. 1035) et c'est elle qui fournit presque tout l'or à la monnaie. Un hôtel des monnaies n'est qu'une usine métallurgique, ce n'est pas un établissement financier qui spécule sur les matières d'or ou d'argent; par

[1] Pourrait-il être valablement stipulé que le paiement pourra être fait en une autre monnaie que la monnaie légale? On peut avoir des doutes à cet égard et soutenir que la monnaie a non seulement cours légal, à défaut de stipulation contraire, mais aussi cours forcé; que c'est seulement pour le paiement d'une lettre de change (art. 143 C. Com.) qu'il peut être convenu que la dette doit être payée « dans la monnaie qu'indique la lettre de change. »

suite, il reçoit les lingots à raison de la valeur de circulation qu'ils auront après le monnayage, et non à raison de leur valeur commerciale[1]; on laisse les particuliers apprécier à leurs risques et périls l'avantage qu'ils peuvent avoir à faire convertir leurs lingots en monnaies au cours légal[2].

2° Du moment où la monnaie a une valeur légale, c'est faire une saine interprétation de la volonté des parties que de présumer que, si une somme d'argent, 1,000 francs, par exemple, a été stipulée, c'est la somme numérique qui est l'objet de l'obligation. Aussi, en supposant que l'argent ait perdu 50 par 1.000, celui qui a promis 1,000 francs pourra s'acquitter en comptant la somme portée au contrat; il devra au créancier 1,000 et non pas 1,050 fr. C'est ce que décide l'article 1895 du Code civil que les économistes ont critiqué bien à tort en l'attribuant à une méprise du législateur sur la nature de la monnaie : cet article s'explique par l'idée que la monnaie est le type contractuel des valeurs; il ne faut pas y voir une déduction de la doctrine erronée selon laquelle elle ne serait qu'un simple signe[3].

537. Commerce des métaux précieux et des monnaies. Le change. — La valeur légale de la monnaie résultant d'un acte de la puissance publique n'existe pas en principe hors des limites de

[1] En France, à raison des droits correspondant au brassage et aux déchets, on distingue la valeur *sans retenue* et la valeur *avec retenue*. La première est la valeur d'émission de la monnaie; ainsi l'argent à 9/10es de fin vaut 200 francs le kilog. sans retenue, et le kilog. d'or, au même titre, 3,100 francs. La valeur avec retenue est la valeur d'achat à laquelle le bureau de change de la monnaie accepte les lingots; c'est 198 fr. 50 pour l'argent et 3,093 fr. 30 pour l'or au kilog. La valeur commerciale s'établit communément sur le lingot pur; aussi est-elle évaluée en monnaie de 218 fr. 89 (kilog. d'argent) et 3,437 fr. (kilog. d'or).

[2] L'Hôtel des monnaies n'achète pas les lingots aux particuliers qui les lui apportent : il restitue le même poids d'or et d'argent transformé en monnaie. Toutefois, il y a une grande ressemblance avec une vente du lingot sur le taux fixé par le tarif, d'où l'expression de *prix* de la monnaie dont on se sert souvent quoiqu'elle ne soit pas, d'après ce qui vient d'être dit, d'une rigoureuse exactitude.

[3] Il n'est d'ailleurs aucunement douteux que les parties contractantes, spécialement dans les contrats à longue échéance, pourraient très-valablement convenir que le paiement, au lieu de consister dans la valeur numérique portée au contrat, devra être de la valeur effective de la quantité de monnaie stipulée, telle que cette valeur pourra être déterminée (V. sur cette détermination n° 528).

la souveraineté; par conséquent, à l'étranger, nos monnaies, en l'absence d'une Union monétaire, ne valent que comme lingots[1] et réciproquement les monnaies étrangères n'ont pas en France la valeur légale qui leur est attribuée dans les pays d'où elles proviennent[2]. La monnaie peut être considérée à raison du métal fin qu'elle contient comme l'équivalent d'un lingot de même poids. Selon M. Macleod, il ne saurait exister aucun écart de valeur, à égalité de poids et de titre, entre le lingot et la monnaie. Cette affirmation n'est pas exacte : la monnaie n'a pas toujours une valeur intrinsèque identique à la valeur légale, en d'autres termes, n'est pas toujours *au pair*. Elle peut faire prime sur le lingot ou le lingot sur la monnaie. La monnaie fait prime sur le lingot, c'est-à-dire obtient une valeur légale supérieure à la valeur marchande, lorsque le métal a subi une certaine dépréciation, ou bien lorsqu'un pays producteur d'or et d'argent, n'ayant pas d'hôtel de monnaie, est obligé de faire monnayer ses lingots en pays étranger[3]. Le lingot fait prime sur la monnaie au cas contraire, c'est-à-dire a une valeur supérieure à la valeur légale d'un même poids de métal fin en monnaie. Le lingot, en règle ordinaire, devrait faire prime sur la monnaie, à poids égal de métal fin, à cause des frais de fabrication et des déchets. Actuellement, l'or en barre fait prime en France sur la monnaie d'or. Mais si le lingot faisait une prime plus forte que la différence résultant des frais et droits de fabrication, la monnaie serait convertie en lingots par les spéculations des changeurs (nos 539 et 547).

Quand la monnaie fait une prime suffisante sur le lingot, les détenteurs de lingots auront intérêt à faire monnayer. Il est même à remarquer qu'avec la liberté de monnayage, la valeur des métaux précieux a pour minimum assuré le tarif légal. Nul ne songerait à les céder à un prix moindre, puisqu'il suffit de les porter

1 Elles peuvent cependant, en fait, être reçues pour une valeur supérieure si nous sommes créanciers de l'étranger, car il y a alors possibilité de les faire rentrer en France où elles sont reçues en règlement pour leur valeur nominale.

2 Toutefois, au point de vue spécial du droit de timbre sur les valeurs étrangères (art. 6, loi du 13 mai 1863), la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises est officiellement établie chaque année par un décret.

3 C'est ce qui s'est produit dans les premiers temps en Australie : la monnaie était frappée à Londres et circulait avec une notable plus-value.

à l'hôtel des monnaies pour en obtenir davantage. On s'est demandé pourquoi l'État ne se réserverait pas alors les bénéfices de la spéculation sur le monnayage. On conçoit que l'État s'arrête à ce parti lorsque la dépréciation du métal est assez forte pour donner à la spéculation des bénéfices exorbitants; mais c'est une solution extrême à laquelle il est désirable de n'être pas amené parce que la circulation dont les besoins sont variables ne peut se bien régler que par la liberté; or l'intérêt essentiel est que l'instrument d'échange soit fourni à la circulation en quantités convenables. En temps normal, l'État a le moyen de ralentir la spéculation de la frappe lorsque la prime lui donne un appât qui risque de la développer au détriment du Trésor public; il trouve ce moyen dans les délais auxquels il peut subordonner la délivrance des *bons de monnaie*[1]. Si l'État se chargeait de pourvoir la circulation métallique, il existerait d'ailleurs une contre-partie aux bénéfices qu'il ferait en se réservant les bénéfices du monopole de la frappe des monnaies faisant prime, car lorsque, à l'inverse, le lingot ferait prime sur le métal, non seulement il aurait à subir une perte, mais il assumerait la tâche des Danaïdes : la spéculation ne manquerait pas, en effet, de retirer les monnaies de la circulation pour les fondre ou les exporter.

538. Les métaux précieux, par cela même qu'ils sont de véritables marchandises, forment l'objet d'un commerce spécial qu'on appelle le change. Il y a deux espèces de change : 1° le change manuel ou troc sur place des monnaies d'un même État ou de diverses nations, la vente et l'achat des matières d'or et d'argent; 2° le change tiré qui s'effectue d'une place de commerce sur une autre place ou mieux d'un pays sur un autre pour la li-

[1] Ordinairement le change des espèces contre le lingot est presque immédiat; mais, lorsque les demandes de fabrication affluent, les hôtels de monnaie délivrent, contre les remises de lingots, des *bons de monnaie* remboursables en espèces à une date déterminée. En reculant l'échéance des bons de monnaie, on peut décourager la spéculation sur le monnayage, car le propriétaire du lingot, perdant l'intérêt de son capital jusqu'à la délivrance des espèces monnayées, est privé de la totalité ou d'une partie des bénéfices qu'il espérait réaliser, l'échéance étant éloignée. Nous dirons cependant que ce procédé d'atermoiement n'est pas toujours suffisant, et que, lorsque la prime de la monnaie sur le lingot est trop forte, il devient nécessaire, afin d'enrayer des spéculations ruineuses pour l'État, de lui réserver le monopole et, par conséquent, les bénéfices de l'émission.

quidation des transactions commerciales[1]. Je vous donne 1000 à Paris si vous vous obligez à me faire avoir 1000 à Londres où je suis débiteur de cette somme. Voilà le contrat de change. Il est exécuté ordinairement au moyen des effets de commerce; les lettres de change sont l'instrument habituel de compensation entre la valeur des produits importés et celle des produits exportés, c'est-à-dire entre les dettes et les créances respectives de deux places de commerce. Les lettres de change constituent une espèce de marchandise dont le cours dépend des conditions de l'offre et de la demande. Si, à un moment donné, les places de Paris et de Londres sont créancières et débitrices pour des sommes égales, la demande et l'offre des lettres de change se feront équilibre, en sorte que 100 francs de monnaie à Paris vaudront exactement autant à Londres. Les débiteurs de Paris s'acquitteront donc à Londres sans payer plus que s'ils avaient eu à payer à Paris et réciproquement. On dit alors que le change est au *pair*[2]. Le change est favorable lorsque le débiteur de Paris paye la traite sur Londres moins que le montant nominal de sa dette; défavorable dans le cas contraire; mais il y a une limite à la perte du change, c'est-à-dire à la hausse des lettres de change au-dessus du pair; soit par exemple une dette de 1 liv. st. Le pair étant à 25,22 1/2, si le change est contraire à Paris, on pourra payer le papier sur Londres jusqu'à 25.30 25,32, mais jamais beaucoup plus[3], parce que l'expédition à Londres d'une livre sterling en monnaie et les frais ou pertes accessoires, représentant 0 fr. 10, 0 fr. 11, il serait plus avantageux de transporter l'or que d'acheter une lettre de change. Aussi bien, les grands mouvements de métaux précieux ont-ils lieu sous l'influence du change dès que le point limite, que les Anglais nomment le *gold point,* est dépassé. En général, un change favorable amène l'importation des lingots et des monnaies; un change défavorable en détermine l'exportation. Les métaux se répartissent dans le

[1] Le change tiré est le *Cambium trajectitium* des anciens auteurs.

[2] Pour établir le pair du change, s'il s'agit de places qui ne se servent pas de la même monnaie, il faut faire un calcul de conversion, déterminer par exemple que 1 livre sterling vaut 25 fr. 2214.

[3] A moins qu'il y ait d'autres causes en jeu que la cherté des lettres de change, par exemple, l'obligation de payer en un métal qui fait prime sur la monnaie ou le cours forcé d'un papier-monnaie déprécié.

monde par l'action de ces courants inverses (n° 735). Les importations et les exportations de métaux précieux se font habituellement sous forme de lingots. La monnaie n'étant acceptée à l'étranger que pour sa valeur intrinsèque, autant vaut éviter les dépenses du monnayage surtout pour l'argent. En ce qui concerne ce métal on ne fait guère monnayer que les valeurs destinées à la circulation intérieure. Depuis 1848, on a constaté que la proportion des lingots, dans l'exportation de l'argent, a varié de 66 à 90 p. 100 et, dans l'importation, de 39 à 59 p. 100. Pour l'or, la circulation internationale des monnaies est beaucoup plus considérable[1].

539. Loi de Gresham. — A cause du commerce dont les métaux précieux sont l'objet, il peut arriver que les éléments de la circulation monétaire soient profondément modifiés. Il est un principe énoncé par Gresham (au milieu du XVIe s.) et qu'une expérience plusieurs fois séculaire a pleinement confirmé, à savoir : que la mauvaise monnaie chasse la bonne et se maintient seule dans la circulation; ce qui tient à ce que l'on ne se procure pas la monnaie pour la garder, pour en jouir, mais simplement pour l'échanger. Il suffit donc que la monnaie ne puisse pas être refusée en paiement. Si donc le débiteur a le choix entre deux monnaies, l'une moins bonne et moins coûteuse et une autre, il est clair qu'il donnera la préférence à la première. Il est vrai que, dans les paiements de peu d'importance, on donne et on reçoit la monnaie sans y apporter une attention sévère; mais les personnes qui font le commerce des métaux précieux observent les moindres inégalités entre les monnaies. Elles retirent de la circulation les pièces les plus pesantes ou dont le titre est supérieur. Cette spéculation, dite *trébuchage*, est surtout pratiquée quand le métal fait prime sur la monnaie (n. 538), c'est-à-dire que la pièce d'or vaut plus comme lingot que comme monnaie. En dehors de ce cas, les pièces *fortes*, c'est-à-dire les plus pesantes, sont aussi retirées de la circulation à raison du règlement des importations ou des autres dettes à l'étranger.

[1] C'est non seulement parce que les dépenses du monnayage n'ont, eu égard à la valeur du métal, qu'une importance très-faible, mais aussi parce que, ainsi qu'on le verra plus loin, les monnaies d'or de plusieurs puissances sont admises par les caisses publiques en France, à charge de réciprocité (V. ci-dessous, n° 546, en note).

En effet, comme on le sait, à l'étranger nos monnaies ne circulent pas pour leur valeur légale, mais seulement à raison de leur valeur intrinsèque. On a donc avantage, si l'on doit payer à l'étranger en monnaie, à exporter les pièces qui, à raison de leur poids plein, ont le plus de valeur. De là une tendance à l'infériorité progressive de notre circulation intérieure. Ceux qui spéculent sur la monnaie remettent au contraire en circulation les pièces faibles ou usées par le frai. On a plusieurs fois remarqué que, à la suite de l'émission d'une monnaie nouvelle à poids plein, cette monnaie disparaissait de la circulation, tandis que la monnaie usée par le frai s'y maintenait seule[1]. Ces spéculations donneraient lieu à des gains excessifs au détriment de la qualité de l'instrument des échanges, si l'État n'exerçait pas un contrôle attentif sur la fabrication des monnaies. C'est encore par application de la loi de Gresham que le papier-monnaie, lorsqu'il est déprécié, chasse de la circulation la monnaie métallique. Jusqu'à la reprise des paiements en espèces aux États-Unis, la monnaie métallique de l'un des principaux pays producteurs de métaux précieux, prenait le chemin de l'ancien monde[2] : il en a été de même pour l'Italie : la monnaie italienne, malgré tous les efforts du gouvernement pour la retenir, passait dans la circulation en France ; enfin, une dernière conséquence de la loi de Gresham, qu'il suffit d'indiquer quant à présent, est que deux monnaies d'or et d'argent ne pourraient se maintenir simultanément en quantités normales dans la circulation, si le rapport légal de valeur établi entre elles différait sensiblement du rapport commercial (nos 544, 551 et 552).

[1] Une autre cause très-accessoire de la disparition de la bonne monnaie, est la thésaurisation : les personnes qui veulent se constituer une réserve métallique ne choisiront généralement pas la mauvaise monnaie ; et, par mauvaise monnaie, il ne faut pas entendre ici principalement la monnaie avilie (puisque la valeur légale permet de faire abstraction de cette infériorité), mais la monnaie dont la circulation est la plus large, par exemple, qui peut être reçue à l'étranger dans les pays où l'on se propose de voyager.

[2] Il faudrait répéter ici, mais *à fortiori*, ce qui vient d'être dit à propos de la thésaurisation : les personnes qui thésaurisent n'auront garde de choisir le papier-monnaie. Certainement, pendant la Révolution française, on amassait des écus et des louis plutôt que des assignats.

§ III.

Régime légal de la monnaie (suite). Bimétallisme ou cours forcé double d'or et d'argent et monométallisme ou cours forcé unique d'or ou d'argent.

540. En laissant de côté le système d'après lequel les monnaies, dépourvues de valeur légale, ne vaudraient que d'après le cours du marché, on compte deux types principaux parmi les systèmes monétaires en vigueur : le monométallisme ou système du cours forcé unique; le bimétallisme ou cours forcé de l'or et de l'argent. D'après le premier, il n'existe qu'une seule monnaie libératoire, soit l'or, soit l'argent, à l'exclusion de l'autre. Le système du cours forcé unique est vulgairement appelé système de l'*étalon simple* et le bimétallisme est connu sous le nom de *double étalon*[1]. Ces expressions ne sont pas d'une parfaite justesse (n° 550). Il vaut mieux dire cours forcé unique, cours forcé double, ou bien monométallisme et bimétallisme, à condition de bien comprendre que le monométallisme n'implique pas nécessairement l'usage d'un seul métal : le métal exclu comme monnaie légale (*legal tender*) recevant une fonction complémentaire, celle de monnaie de billon ou conventionnelle. Un débat d'une importance capitale est engagé entre les deux systèmes monétaires. Le cours forcé unique est le système anglais ; le cours forcé double, le système français. Avant d'aborder la question doctrinale, il est utile, pour pouvoir préciser la discussion, de les exposer sommairement l'un et l'autre et de faire connaître par l'analyse des faits, comment la question se présente à l'heure actuelle[2].

[1] M. Block ne conçoit pas que nous employions comme synonymes « cours forcé » et « étalon. » Cette synonymie ne nous satisfait pas plus que lui; nous l'avons trouvée, nous ne l'avons pas imagiuée. Le *cours forcé* se réfère au pouvoir libératoire de l'instrument d'échange. L'étalon a rapport à la mesure, à l'unité de valeur. Nous n'avons jamais rien dit d'autre, car la rédaction de ce n° 540 est reproduite sans changement de la deuxième édition. — V. Block, *Les progrès de la science économique*, t. II, p. 66.

[2] Cons. sur cette question, en faveur du monométallisme, Michel Cheva-

541. Système monétaire français d'après la loi du 7 germinal an XI. — Les monnaies d'or et d'argent ont cours forcé illimité; leur valeur légale est établie d'après la quantité de métal pur qu'elles contiennent; l'or et l'argent ont pour le législateur le même caractère. La loi de germinal, dans une disposition générale, établit ce qui suit : cinq grammes d'argent à 9/10es de fin constituent l'unité monétaire qui conserve le nom de *franc;* puis, articles 6 à 8 : il sera fabriqué des pièces d'or de 20 fr. à 9/10es de fin à la taille de 155 par kilogr. — Que résulte-t-il de là? C'est que, d'une part, 1 kilogr. d'argent représente 200 fois cinq grammes (poids de 1 fr.), c'est-à-dire vaut 200 fr.; que, d'autre part, 1 kilogr. d'or représente 155 fois 20 fr., c'est-à-dire 3,100 fr. Mais, 3,100 divisé par 200 donne 15,5; en d'autres termes, 1 gr. d'or vaut 15 gr. 5 d'argent. Ainsi, la loi adopte une double monnaie et fixe la valeur de chacune d'elles, en même temps que le rapport de valeur entre l'une et l'autre [1]. L'or et l'argent sont admis au même titre, par la loi de germinal, comme monnaies ayant une valeur légale, un pouvoir libératoire indéfini. Il n'existe ni pour l'un ni pour l'autre aucun monopole d'émission. La seule différence entre les monnaies d'argent et les monnaies d'or est que seules les premières ont un poids rond; le franc est l'unité de valeur et de

lier, *op. cit.*, et, en outre, *Revue des Deux-Mondes*, avril et août 1876; Bonnet, *Revue des Deux-Mondes*, 1er juin 1878; Leroy-Beaulieu, *Écon. franç.*, *passim;* Cl. Jannet, *Le Capital*, 1892, appendice. Parmi les publicistes étrangers : Frère-Orban, Feer-Herzog, Pirmez, Bamberger, Hertzka (*Wahrung und Handel*), Soetbeer, B. Price, Haupt, Jevons, D. Wells, etc... Le bimétallisme a été principalement soutenu par Wolowski, *Or* et *argent;* Carey, *Resumption; appréciation in the price of Gold;* Cernuschi, *Le bimétallisme, le 15 1/2 universel*, etc.; de Laveleye, *La question monétaire*, 1881; *La monnaie et le bimétallisme international*, 2e édit., 1891; Süss, *Die Zukunft der Goldes;* Dana-Horton, *Silver and gold* et Gibbs, *The double standard;* Seyd, *The decline of prosperity*, 1879; Wagner, *Fur bimetallische Munzpolitik*, 1881; Otto Arendt, Otto von Bar, Fr. Walker, Sauerbeck, Lexis, etc. V. aussi Allard et de Laveleye, *Dépréciation des richesses*, 1889; Skarynski, *Le bimétallisme*, 1892.

[1] On a entendu autrement la loi de germinal; elle aurait consacré l'argent comme *étalon unique :* la monnaie d'or aurait une valeur flottante. Au cas de changement de valeur, l'intention du législateur eût été de refondre les monnaies d'or en laissant à la monnaie d'argent une valeur invariable. Que ce système ait été soutenu dans la longue élaboration de la loi, on ne peut absolument le nier, toutefois, on n'en retrouve plus trace après 1801 et ce n'est pas celui qui a été définitivement adopté en 1803.

poids; les monnaies d'or ont un poids rompu[1]. Ainsi, la loi de germinal consacre ce qu'on appelle le 15 1/2 ou le bimétallisme. Nous verrons quelles atteintes profondes il a subies à partir de 1865.

542. Système monétaire anglais[2]. — Seule la monnaie d'or (souverain et demi-souverain) a cours forcé illimité; les monnaies d'argent ou de cuivre sont des monnaies imparfaites qui ne sont libératoires les unes, que jusqu'à 40 schellings, les autres, que jusqu'à 1 schelling[3]. La liberté du monnayage n'est indéfinie que relativement aux monnaies d'or : la banque d'Angleterre, d'après l'acte de 1844, devant recevoir les lingots d'or à un prix déterminé (n° 536)[4]. L'unité de valeur est le *souverain* qui équivaut à 7^{gr},988 au titre de 11/12es de fin, soit 7^{gr},322 or[5].

Le système anglais est donc le cours forcé unique au moyen de la monnaie d'or. C'est aussi celui de l'Allemagne et des États scandinaves. D'autres nations ont également le cours forcé unique, mais avec la monnaie d'argent; l'argent est la seule monnaie légale de l'Inde et la monnaie préférée de presque tout l'Orient (Cochinchine, Siam, Maurice, Perse (1878), Chine (1890))[6]; c'est celle du Mexique (1867), de plusieurs petits États

[1] Cela seul devrait suffire, selon M. Block, pour dire « *que la monnaie d'argent renferme l'étalon légal, l'unité de valeur* ». On verra bientôt que l'unité de valeur n'a rien de commun avec le poids de la monnaie (V. ci-dessous, n° 550). C'est ce que M. Block ne paraît pas soupçonner. V. la critique de M. Block, sur l'interprétation que nous donnons au système de la loi de l'an XI, *op. cit.*, t. II, p. 66.

[2] D'après le *Silver Coinage act* du 21 juin 1816, confirmé et simplifié en 1870. Le système monétaire anglais est celui de l'Australie, du Dominion du Canada, du Cap et du Natal.

[3] La monnaie d'argent anglaise est au titre *standard* de 925 p. 1000, mais c'est une monnaie conventionnelle à cause du faiblage de poids. Le *shilling* est au poids de 5^{gr},655 (soit 7.82 p. 0/0 au-dessous de la valeur nominale en 1816). Avant 1816, l'argent étant monnaie légale comme l'or, le *shilling* pesait un peu plus de 6 gr. C'était un rapport de 1 à 15 20; on a voulu éviter que la monnaie d'argent pût faire prime sur la monnaie d'or, seule monnaie absolument libératoire.

[4] Il faut remarquer que si le brassage n'existe pas dans le cas où les particuliers s'adressent directement à l'Hôtel royal de la Monnaie, la Banque prise comme intermédiaire est autorisée à prélever un droit, très-faible d'ailleurs.

[5] Le même *souverain* est monnaie de compte sous le nom de *livre sterling*.

[6] Jusqu'en 1890, la Chine n'a pas eu de monnaie d'argent proprement dite, mais ses négociants faisaient usage de piastres mexicaines estampillées. Elle a aujourd'hui des piastres argent à l'effigie du dragon frappées à Canton.

de l'Amérique centrale, et, en Europe de la Russie et de l'Autriche[1] mais cette dernière puissance est en voie d'abondonner l'argent pour l'or[2]. L'argent est encore la monnaie exclusive de plus de la moitié du genre humain (800 à 900 millions d'hommes); 300 millions environ sont régis par le bimétallisme; 90 millions ont le monométallisme or; mais il est en possession de plusieurs des principales puissances industrielles (Angleterre, Allemagne, États scandinaves, etc.).

543. Les législations monétaires ont été, dans notre siècle surtout, fort changeantes. Deux causes principales expliquent les révolutions qui se sont accomplies : 1° les variations survenues dans la valeur respective des deux métaux précieux; 2° la nécessité d'adopter un système de monnaie qui puisse ne pas être désavantageux dans les échanges internationaux, car le système monétaire d'un pays, dont le commerce extérieur a quelque développement, doit être combiné avec celui des pays étrangers. Aussi, les révolutions monétaires se propagent-elles souvent de nation à nation; dues à des variations dans la production des métaux précieux, elles amènent à leur tour des changements de valeur au moins aussi considérables que ceux qui les ont provoqués.

544. **Valeur relative de l'or et de l'argent.** — La valeur relative de l'or et de l'argent n'a pas été, à beaucoup près, constante, toutefois, on pourra reconnaître, d'après les indications qui suivent que, si un gramme d'or a valu tantôt plus, tantôt moins de grammes d'argent, la dépréciation de l'un des métaux relativement à l'autre n'a jamais été aussi considérable que celle des métaux précieux comparativement aux autres marchandises. Si le pouvoir des métaux précieux n'est plus aujourd'hui le quart de ce qu'il était encore au seizième siècle, dans les cours respectifs de l'or et de l'argent, on ne constate à aucune époque de telles dépréciations.

[1] Toutefois, bien que le système monétaire de ces deux États repose sur la monnaie d'argent, le monnayage y est à peu près suspendu depuis 1870 dans l'un et 1876 dans l'autre, et l'on y frappe des monnaies d'or. La Russie possède plus d'un milliard et demi de monnaie d'or.

[2] V. le texte du projet de réforme monétaire autrichien, *Bull. de statistique* (min. finances), 1892, t. I, p. 667 et suiv.; cf. l'appréciation de ce projet, écrite par un économiste partisan du monométallisme or dans la *Revue d'Écon. polit.*, 1892, p. 513 et suiv.

En Grèce, au ve siècle avant J.-C. 1 gr. d'or valait 12 gr. d'argent. A Rome, à cause peut-être des abondantes mines d'or d'Espagne et d'Afrique, le rapport des deux métaux se maintint dans les limites de 1 à 11,3 et de 1 à 11,8; mais, au temps de Justinien, la valeur de l'or s'étant relevée, le rapport était de 1 à 15,10. De nouveau réduit de 1 à 12 au IXe siècle, (Edit de Pistes) et de 1 à 11 au quatorzième siècle et même à 10,7 au commencement du seizième, l'écart augmenta par l'effet de l'exploitation des mines du Nouveau-Monde qui jetèrent dans la circulation une quantité considérable d'argent : il était de 1 à 12,25 en France au commencement du dix-septième siècle, de 1 à 14,75 dans la deuxième moitié de ce siècle; l'ordonnance de 1726 indiqua le rapport de 1 à 14,5; de 1740 à 1780 ce fut 14,6; le rapport de 1 à 15,4 puis de 1 à 15 1/2 a été atteint pendant la période révolutionnaire [1].

Avant l'exploitation des gîtes australiens, le rapport sur les différentes places de l'Europe variait entre 1 à 15 et 1 à 15,79. Le 15 1/2 français exprimait pour l'argent un taux à peine supérieur au taux réel, et il en a été ainsi jusqu'en 1873. De 1803 à 1850, la prime de l'or variait de 7 à 18 fr. par 1,000 fr.; l'argent perdait de 1 fr. 50 à 4 fr. sur 1,000 fr. Quoique faible, l'agio sur l'or déterminait l'application du principe de Gresham : l'or étant en hausse, les étrangers nous payaient en argent puisqu'ils le pouvaient faire, l'argent étant monnaie française, tandis que nos négociants devaient payer en or leurs créanciers dans les pays où l'or était seule monnaie. Sous l'influence de cette cause et d'autres encore, avant 1850, notre circulation métallique était devenue en grande partie une circulation d'argent [2]. De 1851 à 1864, au contraire, l'argent fit prime et, par conséquent, la monnaie d'argent figura pour de fortes proportions dans les exportations [3]; une prédominance très-marquée de la monnaie d'or dans la circulation peut être signalée pendant cette période. Mais dans quelle mesure la baisse de l'or s'est-elle alors pro-

[1] Sœtbeer, *Materiellen*, trad. Ringeisen, 1889, p. 25 et suiv.; de Laveleye, *op. cit.*, p. 286 et suiv.

[2] Pour échanger 20 fr. en argent contre 20 fr. d'or, il fallait alors payer chez les changeurs une prime de 10 à 30 cent.

[3] 1,577 millions d'or furent ainsi substitués, par l'effet du commerce extérieur des métaux précieux, à la monnaie d'argent.

duite? L'argent a obtenu une prime de 35 p. 1000 de 1851 à 1857 et l'or ne perdit que 3 à 4 p. 1000 fr.; ce fut une baisse bien inférieure à ce qu'attendaient les économistes qui demandaient alors la démonétisation de l'or comme ils demandent aujourd'hui la démonétisation de l'argent.

En résumé, depuis la deuxième moitié du dix-septième siècle, la valeur relative des deux métaux n'avait pas varié dans un sens ou dans l'autre de plus de 2 ou 3 p. 0/0. Mais, à partir de 1873, l'or a de nouveau fait prime sur l'argent et le rapport de valeur de l'or et de l'argent a été modifié d'une manière beaucoup plus accentuée que pendant les siècles précédents, puisque l'argent a éprouvé dès 1876 (juillet) une perte telle que le rapport était de 1 gr. d'or à 19 gr. 6 d'argent. Puis le cours de l'argent se releva, à 16,35 (janvier 1877), mais pour peu de temps; il tomba jusqu'à 1 à 19 en 1879 (mars); en juillet 1880 nouveau relèvement, mais moindre. Depuis 1880 jusqu'en 1886 la dépréciation a été continue : 1 à 18 (1881 à 1883), 1 à 18,60 (1884-85); en 1886, le rapport s'abaisse de 1 à 20 (1er semestre), de 1 à 22,29 (août). Arrêtons ici cette analyse de la dépréciation du métal blanc[1]. Ainsi donc, la baisse de l'argent a atteint de 1876 à 1886 des proportions qui ne s'étaient pas vues pour l'or après 1850. La progression dans les quantités produites avait pourtant été alors beaucoup plus considérable quant à l'or que depuis elle ne l'a été quant à l'argent[2].

545. **Causes de la dépréciation de l'argent.** — A quoi peut donc tenir une dépréciation aussi forte? Les réponses ne sont pas concordantes. Les principales sources d'informations sont un très-remarquable rapport de M. Goschen au nom du comité d'enquête de la Chambre des communes (1877); les rapports de la commission sur la diminution du commerce (*Commission of depression of trade and industry*, 1886); enfin, ceux de la com-

[1] Depuis 1886, les cours de l'argent ont été à diverses reprises influencés par des réformes apportées dans le système monétaire des États-Unis. Il en sera question ci-dessous, n° 548.

[2] Le défaut de corrélation entre la valeur relative des deux métaux et les quantités extraites de l'un et de l'autre se remarque à plusieurs reprises. La valeur de l'argent diminue au XVIIe siècle, quoique la production annuelle tombe de 95 à 75 millions. Au XVIIIe siècle, de 1700 à 1780, la production augmente (de 80 millions passe à près de 200 millions), sans que l'argent perde de son pouvoir (1700, 1 à 14,75; 1780, 1 à 14,6).

mission monétaire (*Gold and silver commission*, 3 reports. 1886 à 1889). Les causes de dépréciation indiquées dans ces documents sont les suivantes : 1° les progrès de l'extraction des mines d'argent; 2° la préférence donnée à l'or par le commerce; 3° la démonétisation de l'argent dans les pays où cette réforme a paru praticable[1].

1° *Production des mines d'argent.* — Cette production a, il est vrai, considérablement augmenté par suite de la découverte des puissants gisements, d'abord dans l'État de Nevada[2], dans l'Utah, le Montana et surtout dans le Colorado[3]. La progression de la production de l'argent est surtout mise en évidence par la comparaison du nombre de kilogrammes extraits des mines, c'était avant 1870, 1,340,000 kil.; la production annuelle de

[1] M. Goschen signale encore une autre cause de la dépréciation de l'argent, à savoir, la diminution des exportations du métal blanc en Orient. — Le mouvement d'exportation a été pendant quelque temps notablement réduit; on a même pu croire que l'Inde elle-même commençait à adopter l'or. C'est un fait digne de remarque que, pendant la période décennale de 1860 à 1870, 1,475 millions en or y ont été importés contre 2,620 millions en argent. De 1861 à 1866, l'exportation de l'argent à destination de l'Orient (1,660 millions) avait dépassé la production; dans la période quinquennale suivante, cette importation a été réduite de moitié. A ce changement on peut assigner diverses causes, les unes temporaires (les famines de l'Inde en 1866 et 1874; ajoutons aussi la dépréciation même de l'argent), d'autres permanentes : 1° le développement de l'industrie sur les rives du Gange : une partie des cotons bruts autrefois exportée est retenue par les manufactures indigènes; 2° les progrès de la consommation des produits européens en Orient; 3° enfin et surtout l'émission par le Conseil de l'Inde de traites payables en argent et vendues sur le marché de Londres en quantités plus fortes à cause de l'accroissement des dépenses du gouvernement indien (moyenne 15 millions de ££ depuis 1880 au lieu de 8 à 10 millions avant 1873). Toutefois, les statistiques montrent qu'il ne faudrait pas attacher à ces faits trop d'importance; les exportations d'argent en Orient sont sujettes à de brusques changements, celles de 1883-84 et de 1889-90 ont été les plus fortes du siècle. La moyenne de 1881 à 1890 (287 millions de roupies) est de 55 millions par an plus élevée que la moyenne décennale 1871-1880. La frappe annuelle de l'argent aux Indes de 50 millions de roupies avant 1880 est montée à 75 millions.

[2] Le filon de *Comstock*, devenu célèbre, a été exploité vers 1870. Depuis, on en a mis en exploitation un autre plus riche dans les mines de *California, Virginia-Ophir*.

[3] Les mines du Colorado sont les plus productives : elles ont fourni 420 millions de 1881-1885; celles du Nevada et de l'Utah 160 à 170 millions. Le Montana plus nouvellement exploité paraît devoir prendre une grande extension. L'Australie possède aussi de puissantes exploitations, notamment le *Brocken hill*.

1871-1875 s'est élevée à 1,969,000; de 1876-1880 à 2,450,000; de 1881 à 1885 à 2,861,000 kil.; de 3,021,000 en 1886; de 3,224,000 en 1887; de 3,673,000 en 1888; de 4,237,000 en 1889; les valeurs correspondantes sont diversement données suivant qu'on a égard au cours moyen actuel ou à la valeur ancienne. M. Leech donne pour les quatre dernières années (1886-1889) en valeur monétaire : 120,6; 125,5; 142,4 et 159,6 millions de dollars. M. Soetbeer propose d'après la valeur réelle, pour les mêmes années, 406, 439, 477 et 535 millions de marks[1].

Quelle a été, pendant la même période, la production de l'or? En poids, elle s'est abaissée de 195,000 (1866-1870) à 173,000 kil. (1871-1880), et à 149,100 kil. (1881-1885). Depuis, un léger relèvement s'est opéré : 159,700 kil. (1886), 160,900 kil. (1887) et 164 (1888). En 1889, la production a été un peu supérieure, 176,2, soit en 10 ans 1,426,000 kil. En valeur, les chiffres correspondants ont été 652 millions, puis 575,500 millions, et pour les quatre dernières années (1886-1889), 530 à 580 millions de francs, soit 5 milliards en 10 ans.

Ces revirements très-marqués dans la production respective de l'or et de l'argent sont cependant loin d'égaler ceux qui ont signalé les premières années de l'exploitation des gîtes aurifères de la Californie et de l'Australie. Vers 1855, on était alarmé de la production excessive de l'or; les craintes, d'après les résultats de la production, étaient mieux justifiées que celles qui se manifestent actuellement au sujet de l'argent. Même en calculant le kil. d'argent à 175 fr. au lieu de 218,89 (valeur ancienne), la production de l'argent, 1890 (675 millions) excède notablement en valeur celle de l'or, 580; tandis que de 1848 à 1882 l'or l'emportait sur l'argent[2]. On est ainsi ramené à la situation antérieure à 1848, mais c'est le fait traditionnel, puisqu'au com-

[1] V. *Bull. de statist. fin.*, 1890, t. I, p. 116 et suiv. et 1892, t. I, p. 659.

[2] Les statisticiens constatent qu'en 1810 les mines de métaux précieux avaient rendu près de 22 milliards, dont 7 milliards en or et 15 milliards en argent. La production de l'or par rapport à celle de l'argent n'était donc que dans la proportion de 1 à 3. De 1830-1840, l'argent ne figurait plus que pour un peu moins du double de la production de l'or; 126,5 millions contre 67,9. En 1847, à la veille de la découverte des *placers* de la Californie, la production de l'or atteignait pour la première fois une somme égale à celle de l'argent. Ce résultat était dû à l'accroissement très-rapide de l'extraction de l'or en Russie (77 millions contre 51 seulement provenant de l'Amérique).

mencement du siècle, le rapport de production de l'or en argent n'était que de 1 contre 3 [1]. M. Soetbeer estime que, de la fin du XV[e] siècle (1493) à 1888, la production de l'argent l'emporte sur celle de l'or; ce serait pour l'argent 48,5 et pour l'or 38,8 milliards.

Il importerait beaucoup de savoir quel avenir est réservé à la production des mines d'or et d'argent? Un géologue de Vienne, M. Süss, par un ensemble d'inductions fondées sur la densité de l'or et la nature des roches où on le rencontre, est arrivé à cette conclusion, que la production ira toujours en diminuant. Si cela était vrai, il y aurait grande témérité à compter exclusivement sur l'or pour le service monétaire. Un autre savant, au contraire, M. Wolff, s'efforce de démontrer que la production de l'or augmentera, que les gisements les plus riches de l'Amérique et de l'Australie ne sont pas encore exploités. On est donc réduit sur ce point aux conjectures. Il en est de même pour l'argent : les mines du Colorado et les autres mines des États-Unis qui semblent opérer une véritable révolution dans les rapports des deux métaux n'ont encore fourni que 24 millions de kilog. d'argent (1890), or, jusqu'à nos jours, les mines du Mexique, de la Bolivie et du Pérou ont produit à elles seules 160 millions de kilog. Répétons-le, il n'y a pas dans la progression de la production de l'argent depuis 1870 un fait dont l'importance égale, à beaucoup près, celle de l'exploitation des gîtes aurifères de Californie et d'Australie après 1850. Si alors la valeur relative des deux métaux ne fut pas gravement modifiée, c'est bien que la monnaie subit, ainsi qu'il a été dit, beaucoup moins que les autres marchandises, l'influence des quantités produites et offertes (n° 524).

2° *Supériorité de l'or comme monnaie.* — Il ne faudrait pas surfaire cette supériorité comme on l'a fait parfois en disant que l'or est à l'argent ce que les chemins de fer sont aux anciens

[1] La production totale des deux métaux était en 1847 au maximum de 150 millions par an, l'or entrant dans la production pour une somme déjà un peu plus forte que l'argent. L'exploitation des dépôts aurifères de la Californie (1848) et de l'Australie (1851) produisit un immense changement : en 1852, on compte 912 millions en or contre 202 millions en argent. De 1852 à 1875 inclusivement, la production de l'or représente 14,618 millions contre 6,030 millions celle de l'argent. En 1869 la proportion était encore de 605 millions contre 237.

moyens de transport [1]; la monnaie d'argent convient mieux aux paiement de sommes peu importantes et est plus dans les habitudes d'une partie de la population; il ne peut être question d'ailleurs de l'abandonner comme monnaie d'appoint. En outre, l'usage de cette monnaie pour les paiements plus importants n'en implique pas nécessairement la circulation : elle peut rester déposée dans les banques et être remplacée par des signes représentatifs. S'il s'agit de sommes considérables, l'emploi de ces signes est préférable à la monnaie, même à la monnaie d'or dans la circulation intérieure. Dans le commerce international et relativement même à des valeurs importantes, il n'y a pas de raison bien déterminante pour exclure l'argent. Serait-ce que, ayant une moindre valeur pour un même volume et un même poids, il donne lieu à des frais de transport plus onéreux? Cette objection a été produite, mais par des personnes qui ignorent sans doute que les matières d'or et d'argent payent un fret calculé *ad valorem;* qu'il en est de même pour le transport par chemins de fer : il n'en coûte pas plus pour transporter 100,000 francs en argent pesant 500 kilogr. ou 100,000 en or ne pesant que 32 kil. 1/2. Les monnaies de billon sont seules considérées comme marchandises et taxées au poids. L'inconvénient de la difficulté de déplacement de l'argent disparaît donc à peu près complètement. De fait, les plus importantes exportations de métaux précieux ont été des exportations d'argent en Orient. Sur 25 milliards d'argent provenant des mines du Nouveau-Monde, on estime que l'Orient en a attiré à lui au moins 15 milliards.

3° *Démonétisation de l'argent.* — C'est la dernière et la plus importante cause de la dépréciation; en effet, par suite de cette réforme monétaire, deux conséquences graves se produisent : 1° le cercle de la circulation monétaire de l'argent est resserré; 2° l'argent démonétisé est mis en vente par grandes masses, au moment même où, à cause des progrès de l'exploitation, l'offre du métal est plus grande [2].

[1] V. Bonnet, *Revue des Deux-Mondes*, 1er juin 1878.

[2] V. au sujet de l'influence de la démonétisation sur la valeur de l'argent la discussion à l'Académie des Sciences morales en 1881 à l'occasion du mémoire de de Laveleye, le *Bimétallisme international* (Recueil Vergé, 1881) et Conférence monétaire de 1889 (*Comptes-rendus, passim.*)

546. Histoire des réformes monétaires contemporaines. — Les grandes réformes monétaires sont contemporaines; elles sont postérieures à 1870, mais, avant cette époque, plus d'un changement s'était produit : l'Angleterre avait donné le signal de la démonétisation de l'argent en 1816. Le Portugal l'avait imitée (1854); mais la plupart des États du continent avaient le métal blanc pour étalon. La Belgique, l'Italie, la Suisse adoptèrent comme la France le bimétallisme. La Hollande qui, à partir de 1816, avait eu le cours forcé unique de l'argent, adopta un système analogue à celui de notre loi de germinal. Elle devait, il est vrai, en 1847, revenir à la monnaie exclusive d'argent.

C'est au milieu de ces législations si diverses et si changeantes que la France, l'Italie, la Belgique et la Suisse conclurent en 1865, pour quinze ans, la première convention monétaire depuis désignée sous le nom d'*Union latine*. Ce système a rayonné au dehors et, par son influence sur un certain nombre d'États non contractants, a empêché le resserrement de la sphère du bimétallisme[1]. La crise cotonnière avait déterminé une grande exportation d'argent dans l'Inde; l'argent faisant prime était retiré de la circulation; or, comme c'est la monnaie courante, la disparition des petites pièces était une gène pour les transactions. Afin de remédier à cette situation, les États signataires convinrent : 1° de faire de la monnaie divisionnaire d'argent une monnaie conventionnelle au titre de 0,835. Le régime de la loi de germinal (c'est-à-dire d'une monnaie véritable d'argent au titre de 9/10es avec faculté illimitée de monnayage) ne subsista que pour les pièces de 5 francs; 2° quant aux pièces divisionnaires de 0,20, 0,50, 1 fr., 2 fr., non seulement le droit d'émission se trouva désormais appartenir aux gouvernements

[1] L'Espagne, bien qu'elle ait le bimétallisme depuis 1868, n'est pas entrée dans l'Union. Il en est de même de la Roumanie (1867), de la Serbie (1873). Le Japon est passé du monométallisme-argent au bimétallisme (1871). Le Vénézuéla, la Colombie, l'Équateur, l'Uruguay ont un système analogue à celui de l'Union latine. La république Argentine, le Chili ont aussi le bimétallisme mais avec le rapport 1 à 16,38. Le Pérou a conservé l'ancien bimétallisme tel qu'il existait avant la formation de l'Union latine. Enfin la Russie, la Finlande, l'Autriche-Hongrie, Monaco frappent des pièces d'or identiques aux pièces françaises; elles sont admises dans nos caisses publiques.

seuls, mais chacune des nations ne dut, d'après l'article 9, frapper de pièces divisionnaires que pour une valeur correspondante à 6 francs par habitant, ce qui donnait, pour la France, un maximum de 239 millions de francs[1]. Les monnaies divisionnaires n'eurent cours forcé que jusqu'à concurrence de 50 francs : ce furent des monnaies d'appoint. L'admission réciproque des monnaies respectives dans les caisses publiques fut stipulée par la même convention[2]. L'Union latine laissait subsister le régime du cours forcé double; la monnaie d'argent, sous forme de pièces de 5 francs, gardait tous les caractères de la véritable monnaie : libératoire sans restriction, frappée en quantités illimitées. On ne peut nier cependant qu'il ne soit résulté de l'Union latine une diminution du rôle de l'argent dans la circulation monétaire.

Ce n'a été là qu'un premier pas — le plus timide — dans la voie de la substitution de l'or à l'argent : après 1871, les révolutions monétaires se succèdent presque sans interruption. En 1871 et en 1873, l'Allemagne adopte l'or comme unique monnaie légale[3]. En 1872, la Finlande et, en 1873, les États-Unis prennent une mesure analogue. Le 1er janvier 1875, les États scandinaves (Suède, Norwège, Danemark) ont réalisé la réforme monétaire, décidée entre eux en décembre 1872, en passant du bimétallisme à la monnaie unique d'or. Aux pays monométallistes-or, déjà mentionnés, il faut ajouter encore le Brésil, l'Egypte, sans compter l'Australie et le Canada qui ont le système monétaire de la métropole. A partir du 1er juillet 1875, la Hollande

[1] Aujourd'hui 256 millions pour la France, 182,4 millions pour l'Italie, 15 pour la Grèce, 19 pour la Suisse, 35,8 pour la Belgique (Convention de 1885).

[2] Deux remarques : 1° l'État qui a mis en circulation des pièces de monnaie divisionnaires est tenu de les recevoir de ses nationaux sans limitation de quantité; 2° la circulation internationale des monnaies parfaites et des monnaies divisionnaires a lieu en fait; elle n'a lieu légalement que pour les caisses publiques mais non pour les particuliers (aux caisses publiques sont assimilées celles des Banques de France et de Belgique). Toutefois, en Suisse et en Italie, en vertu d'une loi (non en vertu de l'Union latine) les monnaies des autres pays de l'Union ont cours forcé pour les particuliers.

[3] Son but principal avait été d'établir un système monétaire uniforme. On comptait en Allemagne huit systèmes monétaires différents avant 1870. V. Sœtbeer dans *Bull. de statist.* (min. des finances), 1892, p. 656.

opéra un nouveau revirement abandonnant encore une fois le cours forcé unique en argent pour un bimétallisme imparfait, analogue à celui de l'Union latine depuis 1874. C'est qu'en effet, à compter de cette date, l'Union latine a dû prendre des mesures défensives commandées par la prudence : des conférences monétaires tenues en 1874, 1875, 1876 limitèrent à 120 millions, pour tous les États signataires, la frappe des pièces de 5 francs[1].

Ces actes diplomatiques resserrèrent encore le cercle de circulation de l'argent; puis la Suisse s'abstint complètement la première d'émettre des pièces de 5 francs. En Belgique, dès 1873, une loi réserva au gouvernement la fabrication de la monnaie d'argent qui, en 1877, fut indéfiniment suspendue. L'Italie fit, de 1875 à 1880, des efforts considérables pour exporter ses monnaies d'argent. Enfin, en France, d'après la loi du 5 août 1876, la fabrication des pièces de 5 francs en argent, pour le compte des particuliers, put être limitée ou suspendue par décret. De fait, la fabrication a été suspendue à partir de 1876. Notre système monétaire a été ainsi profondément altéré; l'or et l'argent (l'argent sous forme de pièces de 5 francs) restaient sans doute monnaies proprement dites (au titre et au poids fixés par la loi de germinal), libératoires pour les débiteurs sans limitation de sommes; mais la liberté de monnayage ne subsista pour les particuliers que relativement aux lingots d'or, et l'État lui-même ne put excéder le contingent fixé par les conventions internationales.

Une nouvelle convention monétaire du 5 novembre 1878 porta un dernier coup au bimétallisme : la frappe de monnaies d'argent, jusqu'à concurrence du contingent fixé pour chaque État, ne fut plus autorisée que pour les monnaies d'appoint. Le monnayage de la seule monnaie d'argent véritable, c'est-à-dire de la pièce de 5 francs, fut provisoirement suspendu. Un dernier renouvellement de l'Union latine a eu lieu en 1885 (16 novembre et acte additionnel du 12 décembre[2]). Le monnayage des pièces

[1] La convention de 1875 avait fixé une somme de 150 millions. Par la convention de 1876, la Grèce a adhéré à l'Union latine; elle a été comprise pour un certain contingent dans le chiffre total de la circulation de l'argent.

[2] Par l'acte additionnel, la Belgique adhère à la convention du 6 novembre conclue entre l'Italie, la Suisse, la Grèce et la France. La Belgique s'était opiniâtrement opposée à la clause de liquidation en vertu de laquelle,

de 5 francs provisoirement suspendu, ne pourra être repris qu'en vertu d'un accord unanime des États contractants. Pourtant réserve est faite du droit, pour chacun des États de reprendre la frappe libre des pièces de 5 francs à la condition d'échanger ou de rembourser en or pendant toute la durée de la convention aux autres États les pièces de 5 francs frappées à son effigie et circulant sur leur territoire. Les autres États seraient d'ailleurs libres de ne plus recevoir les pièces de 5 francs de l'État qui en aurait repris le monnayage. Cette convention exécutoire jusqu'au 1er janvier 1891 devait être, faute de dénonciation, prorogée d'année en année par voie de tacite reconduction. Non seulement la frappe de l'argent a cessé dans les pays de l'Union latine, mais elle a été suspendue aussi dans les pays monométallistes-argent : depuis 1879, l'Autriche-Hongrie ne frappe plus pour les particuliers que des thalers levantins. En Russie, de 1876 à la nouvelle loi monétaire du 7 décembre 1886, la frappe des roubles d'argent avait cessé[1].

547. Évidemment, ces révolutions monétaires, en chassant l'argent de la circulation des principaux pays industriels du monde, devaient produire une brusque dépréciation de ce métal. On a tourné dans un cercle vicieux : l'argent était devenu abondant; sa valeur faiblissait. En le démonétisant, on a déterminé une nouvelle baisse beaucoup plus forte. La réforme monétaire allemande a eu un contre-coup sensible sur le marché des métaux précieux dans toute l'Europe et jusqu'en Amérique. Les théoriciens qui croient pouvoir dire que la valeur de la monnaie se règle exclusivement sur la production des mines d'or ou d'argent, et qu'elle est indépendante de l'action du législateur, ont invoqué l'exemple de l'Angleterre où l'acte de 1816 n'a jeté aucune perturbation. Mais pourquoi en a-t-il été ainsi? C'est par une raison bien simple : l'Angleterre n'avait alors, pour ainsi dire, aucune monnaie d'argent à démonétiser; en

en cas de dissolution de l'Union, chaque État sera tenu de reprendre les pièces émises par lui et qui seraient dans la circulation des autres États, sur le pied de leur valeur nominale. Cette clause a été admise, mais son application est modifiée par un tempérament introduit dans la convention du 12 décembre 1885.

[1] La nouvelle loi monétaire russe conserve comme unité monétaire le rouble d'argent, mais au titre de 9/10es de fin. Depuis, la frappe en a été reprise.

réalité, l'or était depuis longtemps la seule monnaie en circulation. L'Allemagne, au contraire, avait une monnaie légale en argent qui, désormais exclue, allait refluer sur les autres pays; de là une sorte de contagion qui a gagné les États du Nord et explique l'attitude défensive des États de l'Union latine.

Ces mesures étaient devenues nécessaires à un double point de vue : 1° pour déjouer les spéculations sur le monnayage de l'argent; 2° pour éviter des pertes considérables résultant du règlement des échanges extérieurs. Au commencement de la forte baisse de l'argent, en 1876, c'était une opération fort lucrative et sans risque aucun, que celle qui consistait à acheter à Londres moyennant 800 ou même 770 fr. un lingot d'argent qu'on faisait convertir en 1,000 fr. de pièces de 5 fr. à l'Hôtel des Monnaies de Paris. Pendant quelque temps on put décourager la spéculation en éloignant les échéances des bons de monnaie, mais la prime de la monnaie sur le lingot d'argent devenait trop forte pour qu'une mesure de ce genre pût suffire (n° 538 en note). Ces spéculations s'accomplissaient cependant au détriment de la valeur effective du stock monétaire et au préjudice de l'État, éventuellement obligé, en cas de démonétisation, à rembourser la monnaie à sa valeur nominale.

C'est pour couper court à l'agiotage que la loi belge de 1873 et la loi monétaire des États-Unis de 1878 donnèrent à l'État le monopole de l'émission des monnaies d'argent. Nous savons quelles raisons générales militent contre cette solution qui en elle-même n'a cependant rien d'injuste, puisque l'État serait exposé aux pertes de la démonétisation si la dépreciation de la monnaie dépassait la limite qu'autorise la confiance publique. Néanmoins, en France, la loi du 5 août 1876 n'a pas opéré une aussi grave innovation; elle se borne à permettre au gouvernement de suspendre la frappe des monnaies de 5 fr. pour le compte des particuliers, ce qui suffisait pour assurer à l'État le bénéfice résultant de la moins-value des lingots[1]. Au surplus,

[1] On aurait tort de parler à ce propos de *monnaie déloyale* et de rappeler l'ancienne pratique de l'altération des monnaies. Il n'existe aucun faiblage de poids ou de titre dans la monnaie d'argent dépréciée. — D'après une proposition de loi soumise par M. de Parieu au Sénat, le monopole de fabrication eût été à tout jamais consacré au profit de l'État : on eût fait en l'adoptant un premier pas vers la démonétisation de l'argent. V. *J. off.*, 20, 30 mars, 16 avril 1876.

depuis 1878, la frappe des monnaies de 5 fr. d'argent a cessé même pour le compte de l'État, et elle n'a pas été reprise ensuite (n° 546 *in fine*).

2° L'intérêt principal à sauvegarder était celui du commerce extérieur. Dans les paiements à l'étranger nos négociants doivent désormais presque partout s'acquitter en or, c'est-à-dire en monnaie faisant sur l'argent une forte prime. Au contraire, les étrangers peuvent se libérer envers nous en monnaie d'argent, en monnaie dépréciée. Par une ingénieuse analyse, on a cherché à prouver que le commerce extérieur n'avait rien à perdre à cette inégalité de traitement : en effet, disait-on, si l'or fait prime à l'étranger, c'est qu'il a plus de puissance d'échange qu'en France ; pour une même somme numérique on achètera au dehors une plus grande quantité de produits, et c'est là un avantage pour le commerce d'exportation ; par contre, nos négociants vendeurs, à raison de la faculté qu'auront leurs débiteurs de les payer en argent déprécié, prendront soin de surélever leurs prix ; le commerce d'exportation ne court donc aucun risque. — Qui cependant pourrait prétendre que ces stipulations spéciales, à raison de l'éventualité du paiement en argent, eussent été générales ? La surélevation des prix n'eût-elle pas, d'ailleurs, pu contribuer à resserrer nos débouchés ? Aussi les conventions monétaires ont bien fait de restreindre, puis de suspendre l'émission des pièces de 5 fr.

Par là, une digue se trouve opposée aux spéculations dont notre commerce d'exportation eût pu souffrir. Sans doute, le droit de se libérer en argent subsiste pour nos débiteurs, mais, le monnayage des lingots étant suspendu, les remises en argent sur le taux de la valeur nominale rencontrent un obstacle. On ne peut plus payer avec l'argent provenant de la démonétisation dans les autres pays en faisant retomber sur nous la perte de la dépréciation.

548. Système de la démonétisation de l'argent. — Beaucoup de personnes ne se déclarent pas satisfaites par les mesures expectantes qui ont été prises dans les pays de l'Union latine ; elles réclament la démonétisation de l'argent et l'adoption du cours forcé unique en or. Ce courant d'opinion est déjà ancien : avant qu'on pût être alarmé de la dépréciation de l'argent, en 1867, une conférence monétaire internationale émit, à la presque

unanimité, un vote en faveur de la monnaie d'or exclusive, en laissant à chaque État la liberté de garder transitoirement une monnaie d'argent. La grande enquête monétaire de 1869 avait abouti aux mêmes conclusions [1], mais, depuis, le système du bimétallisme a repris faveur, non seulement en France, mais même en Angleterre où la moitié des membres de la Commission de 1888 (*Gold and Silver Commission*) ont conclu à l'adoption du bimétallisme en vertu d'un accord international.

Aujourd'hui, deux opinions principales se trouvent donc en présence : le monométallisme-or et le bimétallisme; les partisans du cours forcé unique en argent, sauf aux États-Unis les propriétaires de mines, ont disparu ou se taisent.

Les premiers demandent la démonétisation de l'argent. C'est chose assez grave pour qu'on ne s'y décide pas uniquement par des raisons de pure doctrine. Il faut avant tout examiner si cette mesure serait avantageuse ou praticable; or, la réponse suppose résolues un certain nombre de questions : quel est le stock monétaire en argent? que coûterait la démonétisation? que deviendrait la monnaie d'argent? pourrait-on s'en passer? — Sur le premier point, les réponses sont très-incertaines. Le stock en espèces d'argent est, pour l'ensemble des pays civilisés (Orient non compris), de 9,500 millions (1885), et sur ce total la part de la France serait d'environ un tiers, soit 3 milliards selon les uns, 3 milliards 1/2 [2] selon d'autres. Sur le second, la perte de la démonétisation, calculée sur 2,200 millions seulement, eût atteint, en juin 1876, la somme de 300 millions; ce serait bien aujourd'hui, sur 3 milliards, une perte plus forte encore d'environ 1 milliard! C'est une objection financière décisive et ce n'est pas, à ce point de vue cependant, la plus forte.

La réforme s'accomplirait-elle facilement? Lorsqu'on démonétise, il faut vendre le métal exclu de la circulation et acheter celui qui doit le remplacer; or, ni l'une ni l'autre des deux choses ne se réaliserait sans de grandes difficultés.

L'Allemagne a décrété la démonétisation de l'argent, alors

[1] Enquête sur la circulation monétaire et fiduciaire, 6 vol. in-4°.

[2] M. Haupt donne même une évaluation plus forte 3,700 millions. Par contre, M. de Foville, qui, en 1886, avait indiqué le chiffre de 3 milliards (de Foville, *La circulation monétaire de la France*), y a substitué depuis celui de 2,5 milliards (*Écon. franç.*, 14 novembre 1891).

que, créancière d'une énorme indemnité de guerre, elle espérait toucher de fortes sommes en or. Son espoir a été complètement déçu : la démonétisation exige du temps, et il fallait entrevoir la perpective d'un change contraire; c'est ce qui est arrivé : dès 1873, le change a été défavorable et l'on n'osait pas, à Berlin, mettre en circulation la nouvelle monnaie d'or, parce qu'elle prenait presque immédiatement le chemin de l'étranger[1]. Le papier sur Londres étant très-cher, ce n'est qu'au prix de grands sacrifices que le gouvernement allemand put réunir l'or qu'il voyait ainsi lui échapper[2]. Aussi, pour arriver à se procurer 1,650 millions en or et à démonétiser effectivement 1,050 millions de marks en argent, jusqu'à la fin de 1878, l'Allemagne a-t-elle dû se résigner à une perte de plus de 120 millions; les monnaies d'argent qu'elle a vendues ont accéléré la baisse de l'argent, et, cependant, M. Sœtbeer estime qu'il resterait encore (1890) un stock de 530 millions de fr. circulant sous forme de pièces de 1 thaler (dont le retrait a cessé à partir de 1879) et de florins autrichiens[3].

Mais, dit-on, il vaut mieux subir la perte de la démonétisation et en affronter les difficultés, que de s'exposer à être envahi par un métal dont la dépréciation doit fatalement s'accentuer, à raison même de son exclusion des autres marchés monétaires. Certains faits ont d'abord paru confirmer ces appréhensions : en 1876, l'encaisse métallique de la Banque de France était formé de 1,530 millions or et 638 millions argent (31 décembre); en 1879 (à la même date), la proportion était renversée, 741 or contre 1,227 argent. Du mois de janvier 1877 à la fin de 1879, nous avions perdu la moitié du stock métallique en or, tandis que la quantité d'argent avait presque doublé. Était-ce là une situation sans précédent? Non, car en 1850, l'encaisse or de la Banque ne s'éleva pas au-dessus de 29 millions tandis que l'en-

[1] De Laveleye cite ce fait qu'en 1876 on avait, à Bruxelles seulement, retransformé en monnaies belges plus de 37 millions de monnaies d'or allemandes récemment frappées. M. Haupt évalue à 240 millions de fr. l'exportation des pièces d'or allemandes de 1872 à 1889.

[2] Même chose est arrivée à la Hollande qui a acheté 1,645 florins le kilogr. d'or dont la valeur légale est de 1,640 florins.

[3] Les monnaies d'argent de l'Empire frappées depuis 1873 s'élèvent à près de 550 millions de fr. Thalers et marks n'ont cours forcé que jusqu'à concurrence de 20 marks.

caisse argent ne descendit pas au-dessous de 290 millions. Depuis 1877, pour solder l'excédent des importations, nous avons dû exporter plus d'or que nous n'en avons reçu. D'autre part, la circulation de l'argent, maintenue entre les États qui composent l'Union latine, a contribué à conserver une forte proportion d'argent dans le stock métallique de la France qui a le change pour elle relativement à plusieurs des États de l'Union : c'est ainsi que de 1872 à 1878 elle a absorbé 1 milliard d'argent. Mais, dans la même période, notre stock métallique en or, sous l'influence d'un change favorable, s'accroissait dans une plus forte proportion encore; en effet, l'excédent des importations sur les exportations en or s'élevait à 1,912 millions. Le mouvement de l'or et de l'argent dans l'encaisse de la Banque depuis 1880 prouve combien le pessimisme des partisans de l'étalon d'or était peu fondé : dès 1882 (2 septembre) la Banque reconstitue 1 milliard en or et, en 1886, l'encaisse or qui monte à 1,393 millions ne descend pas au-dessous de 1,142 millions, tandis que le maximum de l'encaisse argent dans la même année est de 1,146 millions. En 1889, l'encaisse or a oscillé entre 1,000 millions et 1,335; l'encaisse argent entre 1,224 et 1,263 millions. En 1890 et en 1891, les deux termes extrêmes ont été pour l'or 1,114 (décembre 1890), 1,118 (janvier 1891), 1,321 (juillet 1890), 1,377 (août 1891); pour l'argent, 1,237 et 1,239 (janvier 1890 et 1891), 1,276, 1,278 (juin 1890, juillet 1891). L'or s'élève à 1,586,5 (juin 1892).

Un signe bien irrécusable de la facilité avec laquelle l'argent, malgré la très-forte dépréciation qu'il a subie, se maintient dans la circulation, c'est qu'il a été remarqué que le recouvrement des effets escomptés à la Banque s'est fait, en 1876 et depuis, à diverses reprises, dans la proportion de 30 p. 100 seulement en argent; or, c'était exactement alors la proportion de la mise en circulation par la Banque.

Serait-il sage d'abandonner une monnaie qui fonctionne si bien dans les échanges intérieurs alors que plusieurs États, voulant effectuer le retrait du papier-monnaie, augmentent le besoin du numéraire et par conséquent la difficulté de se procurer l'or s'il devait partout remplacer l'argent, alors surtout qu'un revirement en faveur de l'argent s'est déjà produit, et qu'il est permis d'espérer, par la restauration de l'ancien rôle monétaire de l'ar-

gent, que la dépréciation de ce métal aura bientôt un terme.

Le revirement dont il est question a commencé en Amérique, le grand pays producteur de l'argent. Les États-Unis ont bien compris que la reprise des paiements en espèces devait être facilitée par le retour au bimétallisme. La loi du 28 février 1878 (*Bland bill*) rendit à l'argent le caractère de monnaie légale concurremment avec l'or, mais toutefois avec réserve du monopole de monnayage pour l'État[1]. Dans le courant de la même année, le Japon se plaçait aussi sous l'empire du bimétallisme. Par là, le cercle de circulation de l'argent fut déjà notablement élargi. Depuis, par la loi monétaire de 1885, la Russie a repris la frappe des roubles d'argent. Enfin, un nouveau pas dans la voie de la réhabilitation de l'argent a été fait aux États-Unis par le bill du 14 juillet 1890 : le bill de 1878 faisait au Gouvernement l'obligation de frapper chaque mois de 2 à 4 millions de dollars d'argent. Les ministres des finances s'en étaient tenus au minimum de 2 millions ; 343,638.000 dollars ont été frappés de 1878 à 1890[2]. Le bill de 1890 porte à 4,500.000 onces le poids des lingots qui doivent être monnayés chaque mois[3]. Ces mesures eurent pour effet de relever momentanément le cours de l'argent en lingots. Le rapport de l'argent à l'or qui était de 1 à 21,43 (avril 1890) se releva à 17,22 (août 1890), mais les perspectives de solutions plus hardies[4] s'étant éloignées, notamment à la suite de l'échec à Washington devant la Chambre des représentants du projet voté par le Sénat (janv., mars 1891) du libre monnayage de l'argent (*free coinage*), la menace d'un nouveau rétrécissement du cercle

[1] D'après le rapport légal, 1 gr. d'or vaut 16 gr. d'argent, c'est-à-dire que la valeur intrinsèque des dollars d'argent du *Bland bill* est notablement inférieure à leur valeur nominale. Malgré cela, le *Bland bill* a été une excellente mesure monétaire. Elle eût été au-dessus de toute critique si le paiement des *bonds* de la dette américaine avait dû continuer à se faire en or; mais, même à ce point de vue, la légitimité de la réforme a été démontrée par de Laveleye. V. *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1878, p. 929.

[2] Grâce à l'avilissement de l'argent, le gouvernement fédéral s'est procuré ce nouveau stock monétaire. Au 1er juillet 1890, 695 millions de dollars or et 463 d'argent. De plus, le stock de l'or est protégé par une loi du 3 mars 1891 qui donne au directeur de la monnaie le droit exorbitant de refuser la délivrance de lingots d'or pour l'exportation.

[3] L'achat en est couvert par des émissions de billets du trésor.

[4] V. sur la proposition Estee de créer un dollar *pan-américan* au Congrès des Trois-Amériques, *Revue d'écon. polit.*, 1890, p. 278 et suiv.

de circulation de l'argent étant imminente par le projet d'adoption de l'étalon d'or en Autriche, la baisse du métal blanc est devenue plus forte que jamais : en 1891, d'après les cours les plus hauts à Londres le rapport entre l'or et l'argent a été de 1 à 19,27 (janvier); d'après les cours les plus bas de 1 à 21,75. En mai, 1892 l'once *troy* ne vaut plus à Londres que 40 pence, ce qui donne le rapport sans précédent de 1 à 23,53.

Il est prouvé que la réhabilitation de l'argent ne peut être obtenue par la réforme monétaire d'un seul État; les États-Unis y ont échoué; la France y échouerait aussi selon toute vraisemblance. Si le bimétallisme a maintenu la stabilité de la valeur relative des deux métaux jusqu'en 1873, c'est que la France était l'arbitre de la circulation monétaire entre le monométallisme or de l'Angleterre et le monométallisme argent de la plupart des provinces continentales en Europe et en Orient. Aujourd'hui la rupture d'équilibre s'est produite en faveur de l'or. Il ne faudrait rien moins qu'une Union monétaire universelle des pays civilisés d'Europe et d'Amérique pour rétablir l'équilibre détruit. On dit que cet accord est impossible, et c'est la ruine qu'on prédit aux États vers lesquels refluera le métal déprécié conservé par eux comme monnaie et chassé d'ailleurs.

On est alors en droit de demander aux partisans de la monnaie d'or exclusive ce qu'ils comptent faire de l'argent? Les uns répondent qu'ils ne veulent le conserver que comme monnaie d'appoint ou comme monnaie conventionnelle : c'est la démonétisation absolue. D'autres consentent à l'employer comme monnaie proprement dite, frappée à 9/10[es] de fin, mais avec force libératoire limitée, soit à 150, soit à 100 fr. Quelques mots sur chacune de ces combinaisons.

La première est la plus défavorable; non seulement elle amènerait une nouvelle et très forte dépréciation, car les pays de l'Union latine sont en Occident le champ le plus important de la circulation de l'argent, mais cette nouvelle monnaie d'appoint valant infiniment moins encore que nos pièces de 5 fr., à cause de la diminution du titre, ne pourrait circuler qu'à l'intérieur; bien inférieure, par suite, à notre monnaie actuelle qui peut être écoulée au dehors vers l'Orient et les pays qui ont conservé la monnaie bimétallique ou la monnaie exclusive d'argent. Aux Indes, l'Angleterre possède un empire de plus de 280 millions

d'hommes qui emploient de préférence l'argent comme monnaie : jusqu'à présent l'Angleterre n'ayant que la monnaie d'or a demandé en grande partie à la France le stock métallique qui lui est nécessaire pour ses rapports politiques et commerciaux avec l'Orient. C'est de Marseille que sont exportés les lingots et les espèces d'argent à destination du Levant pour le compte de toute l'Europe. Assurément l'Angleterre et les autres pays qui entretiennent un important commerce avec l'Orient, notamment la France, se trouveraient dans une position embarrassante si le métal argent était exclu des pays de l'Union latine[1].

Quant à conserver l'argent comme monnaie véritable (relativement au titre et au poids), mais à en limiter à une somme minime la force libératoire[2], d'autres objections viennent, au point de vue pratique, déconseiller cette combinaison qui serait pleine d'inconvénients dans les rapports entre les particuliers et l'État. Les impôts, dans les États modernes, s'élèvent à des sommes énormes : ils forment une quote-part importante du revenu de la richesse nationale. Mais le recouvrement en est opéré par fractions et par sommes modiques : le paiement en serait donc fait en monnaie d'argent. Les traitements des fonctionnaires, et surtout les dépenses pour fournitures publi-

[1] Depuis que la frappe de l'argent a cessé dans les pays de l'Union latine le gouvernement de l'Inde, qui doit payer à la métropole des sommes fixes payables en or, est obligé d'acheter cet or moyennant 20, 21, 22 fois son poids d'argent ou de vendre avec une très-forte dépréciation des traites payables dans ses trésoreries de l'Inde. Depuis 1873 on a ainsi perdu en changes plusieurs centaines de millions. Par contre, dans les rapports de commerce avec l'Inde, la dépréciation de l'argent nuit aux manufacturiers anglais en les forçant à majorer leurs prix; elle les expose à une concurrence inégale sur le marché de l'Inde où des industries nouvelles sont en voie de rapide développement. A l'inverse, les blés indiens payables à Londres, en or, jouissent en réalité d'une véritable prime à l'exportation. C'est ce que constate très-formellement le gouverneur de la Banque d'Angleterre M. Gibbs, discours du 5 avril 1888 (cité par M. Allard, *op. cit.*, p. 103). La commission monétaire (*gold and silver commission*) dans son 3e rapport 1889, reconnaît aussi la nécessité du bimétallisme pour le règlement des affaires avec l'Inde, mais la moitié des membres de cette commission, reculant devant l'adoption du bimétallisme par l'Angleterre, concluent ingénûment à sa mise en pratique par les pays qui ont la monnaie d'argent (p. 85 et 92).

[2] Cette opinion a été soutenue à la Chambre des députés lors de la discussion de la loi de 1876, et a été depuis reprise dans *l'Économiste français*, par M. Leroy-Beaulieu.

ques, s'élèvent au contraire à des sommes fort considérables qu'il faudrait acquitter en monnaie d'or puisque la monnaie d'argent n'aurait plus qu'une force libératoire limitée. On se demande alors comment l'État se débarrasserait de la monnaie d'argent, comment il se procurerait la monnaie d'or?

549. En résumé, en tenant compte des faits, on peut conclure que les changements dans les législations monétaires figurant parmi les causes principales de la perturbation qui existe dans la valeur respective de l'or et de l'argent, il convient d'attendre le retour à une situation plus stable, pour modifier, s'il y a lieu, notre système monétaire. Il se peut que des revirements imprévus prouvent une fois de plus la sagesse de la loi de germinal an XI. N'oublions pas que si l'on devait céder aux paniques monétaires, nous aurions passé plusieurs fois en ce siècle d'un régime à un autre, au prix de crises fort redoutables. Les économistes demandent aujourd'hui la démonétisation de l'argent. Mais, en 1853, Michel Chevalier voulait qu'on démonétisât l'or[1]! Plus tard, s'il est reconnu que le rapport établi entre l'or et l'argent par la loi de germinal se trouve définitivement modifié, on pourra réformer cette loi : le 15 1/2 n'a pas été établi à titre de rapport immuable. Si la dépréciation de l'argent faisait de nouveaux progrès, nous ne pourrions certainement pas laisser à nos pièces de 5 francs une valeur nominale disproportionnée. Mais on peut espérer que la force des choses ramènera l'argent dans la circulation monétaire des pays qui ont choisi l'or comme monnaie et que la fin de la crise monétaire aura pour solution l'adoption du bimétallisme universel.

Peu après le vote du *Bland bill*, les États-Unis provoquèrent la réunion d'une conférence monétaire internationale, dans l'espoir d'aboutir à un accord entre les États où le bimétallisme existe encore au moins légalement. Il s'agissait d'établir un rapport universel de valeur entre l'or et l'argent, et de prendre des mesures communes entre les États pour l'émission dans certaines proportions de la monnaie d'argent. Cette tentative n'eut alors aucun succès : l'Allemagne, déjà hésitante sur la suite à donner à la démonétisation de l'argent, se dérobait à toute négociation. Toutefois, le délégué de l'Angleterre, aban-

[1] Michel Chevalier, *La baisse probable de l'or*, 1853 et 1859.

donnant la thèse du monométallisme absolu, faisait cette importante déclaration : « Il n'est pas désirable que l'argent ne reste pas en quelque pays l'un des métaux monétaires[1]. » Une conférence monétaire internationale, tenue en 1881, n'aboutit à aucun accord diplomatique, mais révéla la nécessité d'étendre le cercle de circulation de l'argent pour en relever la valeur. Le gouvernement italien proposait un ensemble de mesures dont les principales étaient la reprise de la frappe limitée de la monnaie d'argent par l'Union latine et les États-Unis, la constitution en Angleterre d'une réserve en argent du cinquième de l'encaisse métallique de la banque d'Angleterre, le relèvement dans le Royaume-Uni du pouvoir libératoire de l'argent jusqu'à 20 £. Les États-Unis n'ont pas abandonné l'espoir d'un retour plus large au bimétallisme. Ils convient de nouveau l'Europe à une conférence en vue de reprendre la frappe illimitée et libre de l'argent; en 1881 la France en avait déjà accepté le principe.

L'idée de relever la valeur de l'argent en lui restituant un rôle monétaire effectif et très-large, malgré les contradictions doctrinales qu'elle rencontre encore, s'est depuis fortement accréditée : s'il est bien prouvé que la valeur du métal dépend de l'offre et de la demande, comment douter que l'accroissement de la demande, par un accord international, n'ait pour conséquence de relever le pouvoir de l'argent. On ne doit pas confondre ce légitime espoir avec l'ancienne erreur d'après laquelle la monnaie, n'étant qu'un signe, aurait une valeur arbitraire dérivant de la loi. C'est en considérant l'argent comme une marchandise et en s'appuyant sur les principes de la valeur courante, qu'on arrive à conclure que, augmenter le rôle monétaire de l'argent, c'est d'une manière certaine en rehausser la valeur[2].

[1] Cette déclaration a une très-grande importance, car s'il fallait penser avec un certain nombre d'économistes que le bimétallisme est une doctrine absurde (V. ci-dessous, n° 550), le monométallisme devrait être le régime monétaire de tous les États. C'est ce qu'on avait d'abord soutenu. Maintenant on se borne à dire que le monométallisme vaut mieux pour certains États, et on reconnaît que le bimétallisme est préférable pour d'autres ou du moins qu'ils doivent se dévouer en le conservant dans l'intérêt commun.

[2] Il n'est guère utile de mentionner ici le congrès international monétaire de 1889. Dans ce tournoi entre monométallistes et bimétallistes la thèse de la double monnaie a été victorieusement soutenue par de Laveleye, Allard, Cernuschi, Otto Arendt, Dana Horton, Foxwell, etc...

550. Examen doctrinal du bimétallisme. — La question monétaire, à l'heure actuelle, est une question de fait ou d'appréciation d'éléments variables et contingents. Aussi avons-nous examiné en quels termes elle se pose depuis la dépréciation de l'argent. On sent bien que les considérations théoriques ont peu de poids dans un pareil débat. Cependant, il importe de se dégager de l'influence décisive qui appartient aux faits contemporains et d'aborder la question doctrinale de savoir lequel est le plus rationnel : le système du cours forcé unique, ou celui du cours forcé multiple. On reconnaîtra peut-être que, s'il n'existe pas de principes scientifiques imposant une décision absolue, la circulation double d'or et d'argent est cependant plus en harmonie avec les conditions d'une bonne circulation monétaire; mais telle n'est pas l'opinion d'un certain nombre d'économistes, qui regardent même la doctrine de ce qu'ils appellent le *double étalon* comme contraire à la nature des choses, comme *absurde* en un mot. — Pourquoi serait-il irrationnel de posséder deux monnaies légales, l'or et l'argent? Avoir, disent-ils, un double étalon, est chose aussi déraisonnable que d'avoir deux unités de mesure différentes dont on pourrait se servir à volonté. Évidemment, s'il y avait à choisir entre deux sortes de mètres, l'un plus court que l'autre, ce serait le plus court que les marchands préféreraient. De même, la monnaie étant une mesure de la valeur, s'il existe deux monnaies, les débiteurs préféreront payer avec celle qui sera la moins chère et, en réalité, l'autre ne circulera pas. C'est qu'en effet le double étalon suppose immuable et fixe le rapport entre la valeur des deux monnaies, tandis que, au contraire, la valeur respective des lingots d'or et d'argent subit des variations incessantes : la monnaie étant une marchandise ne reste pas soumise à ce rapport fixe, mais elle suit le cours commercial comme toute autre chose. Voilà l'objection qu'on trouve déjà dans Locke et qui depuis a entraîné tant de bons esprits. Toutefois, les partisans les plus éclairés du cours forcé unique, ceux qui ne se paient pas de mots, ainsi Stanley Jevons, se sont bien gardés de la faire valoir. C'est l'emploi du mot *étalon* qui a induit en erreur; mais si l'on peut dire que le mètre est l'étalon des mesures de longueur et le kilogramme l'étalon des mesures de poids, on sait bien au contraire qu'il n'existe à vrai dire aucun étalon des valeurs.

On peut parler d'une unité de poids à titre d'étalon matériel des monnaies, ainsi 5 gr. d'or ou d'argent ; mais la valeur étant un rapport variable, *monnaie étalon* est une expression incorrecte. Ce n'est donc pas le double étalon qui est contraire à la nature des choses, c'est tout aussi bien l'étalon unique. En quel sens la loi de germinal a-t-elle adopté un *étalon?* En ce sens seulement qu'elle a rendu invariable le poids et le titre des monnaies, c'est-à-dire ce qui en est l'*élément matériel*, mais non la valeur[1]. Si la monnaie est une marchandise et une commune mesure des valeurs, la meilleure monnaie n'est pas celle qui ne varie pas, car il n'y en a pas qui soit invariable, mais celle qui varie le moins. Le nœud de la question est donc de savoir quelle est la monnaie dont la valeur a le plus de stabilité. S'il est vrai que ce soit la monnaie bimétallique, il faudra la préférer à la monnaie monométallique.

On accuse le législateur, qui adopte simultanément l'or et l'argent, d'établir un rapport invariable entre deux marchandises dont la valeur relative est nécessairement mobile. Ce reproche n'est pas fondé. Les législateurs de germinal, en particulier, ont parfaitement prévu que le rapport qu'ils fixaient pouvait être modifié par la suite des temps. Mais ils attachaient avec raison quelque importance à la fixation légale de ce rapport. Nous savons, en effet, la part considérable d'influence des lois monétaires sur la valeur des métaux précieux. Pendant plus de 60 ans, le cours commercial ne s'est pas écarté très-sensiblement du rapport de 1 à 15 1/2[2]. Est-ce coïncidence accidentelle ou le système de l'an XI n'a-t-il pas contribué à ce résultat?

551. Les partisans de l'étalon unique font au système de la loi de germinal une double critique : 1° ce système ne donne pas ce qu'il promet : une double circulation métallique. La loi de Gresham s'y oppose : la monnaie dépréciée chasse celle qui fait prime. Au lieu d'un double étalon on n'a qu'un *étalon alternatif,* c'est-à-dire qu'on reçoit ce qui est le rebut de la circulation monétaire des autres pays. Ainsi, dit-on, nous avons eu une circulation en argent avant 1847, quand l'or faisait prime ; une

[1] C'est ce que reconnaît très-bien un monométalliste, M. Levasseur, *Cours d'Écon. industrielle*, p. 234.

[2] 15,51 (1811-1820); 15,80 (1821-1830); 15,75 (1831-40); 15,83 (1841-50); 15,41 (1851-55); 15,30 (1856-60); 15,40 (1861-65); 15-55 (1866-70).

circulation en or dans la période suivante quand l'or était en baisse; nous nous dirigeons de nouveau vers la circulation en argent.

La même tendance du métal déprécié à se substituer au métal faisant prime a été observée dans les autres pays, en Angleterre, sous Guillaume III, et, depuis, avant 1816. Aux États-Unis, de 1792 à 1836, il n'y eut qu'une circulation en argent, l'or faisant prime; à partir de 1836, au contraire, l'or se substitua à l'argent parce que la loi avait relevé d'une manière un peu exagérée la valeur de ce dernier métal. Aussi, en 1871, lorsque les États-Unis adoptèrent la monnaie d'or, ce fut la consécration de la situation monétaire antérieure. Il y a donc un mouvement de va-et-vient indéfini par suite duquel les deux métaux, au lieu de circuler parallèlement, circulent l'un à l'exclusion de l'autre.

2° On accuse le bimétallisme d'augmenter, au préjudice du créancier, les conséquences des oscillations dans la valeur des métaux. S'il n'y avait qu'un seul métal, le créancier courrait la chance de la diminution comme le débiteur courrait celle de l'augmentation de valeur de la monnaie. Mais s'il y a deux métaux, doués de la même force libératoire, la situation ne sera plus égale : le débiteur, ayant la faculté de payer avec les monnaies d'or ou d'argent, choisira évidemment celle qui est la moins chère; le créancier courra le risque de l'abaissement cumulé des valeurs des deux métaux; en d'autres termes, les risques ne s'équilibrent plus, mais s'additionnent, puisque le créancier est menacé de perdre en étant payé dans celle des monnaies (or ou argent) dont le cours est le plus bas.

552. Essayons de répondre à ces deux objections : il y a exagération à dire qu'un seul métal existera dans la circulation. La proposition de Gresham indique une simple tendance qui est combattue par diverses causes. Au moment où l'or faisait prime, avant 1847, malgré le drainage qu'en faisait l'Angleterre dans le monde entier, la France a réussi à conserver un bimétallisme effectif[1]. De même, aujourd'hui, malgré la très-forte dépréciation subie par l'argent, l'or n'a pas disparu, mais il s'est maintenu

[1] Une enquête faite par le gouvernement français a, en 1878, établi par la comparaison des pièces d'or et d'argent de près de 20,000 caisses publiques, qu'il s'y trouvait une proportion plus forte de pièces ayant des millésimes antérieurs à 1 850 pour l'or que pour la monnaie d'argent.

dans l'encaisse de la Banque de France (n° 545) et dans la circulation générale ; nous en possédons plus que les deux principales puissances monométallistes, l'Angleterre et l'Allemagne. En laissant de côté les influences extérieures (balance du commerce, cours du change), dont il convient de s'occuper à part, n'est-il pas certain que la tendance de l'un des métaux à la hausse sera neutralisée ou du moins ralentie par la mise en disponibilité de l'autre métal qui vient le remplacer? Les variations de valeur provenant des quantités produites exerceraient leur effet avec beaucoup plus d'intensité (toutes choses égales d'ailleurs quant aux exigences de la circulation) sur une monnaie formée d'un seul métal que sur une monnaie bimétallique. La monnaie d'or par rapport à la monnaie d'argent, et *vice versâ,* joue le rôle d'une marchandise similaire pouvant remédier à l'insuffisance de celle qui fait défaut et dont la présence suffit à modérer l'enchérissement de l'autre. Si, dans un pays, il y avait disette de blé, mais qu'on eût récolté beaucoup de seigle et de sarrasin, la cherté du pain serait moindre que si l'on n'y avait cultivé qu'une seule espèce de céréales. De même, l'or et l'argent remplissant l'un comme l'autre le rôle d'intermédiaire dans les échanges, le service que l'un d'eux ne peut momentanément rendre est rendu par l'autre. En ce siècle, les changements dans la production, tantôt de l'or, tantôt de l'argent, ont été assez graves, et les révolutions monétaires assez nombreuses, pour qu'il ne soit possible à personne d'affirmer qu'avec une monnaie d'un seul métal on ait les garanties relatives de fixité de valeur qu'on doit désirer dans la monnaie. L'or n'a pas à cet égard de supériorité incontestable sur l'argent.

La double monnaie d'or et d'argent présente plus de probabilités d'une fixité relative ; non seulement les écarts dans la production peuvent se corriger mutuellement, mais, prendre l'or et l'argent à la fois, c'est embrasser le monde entier et diminuer l'acuité des crises locales. C'est ce que reconnaît avec beaucoup de bonne foi l'un des partisans du cours forcé unique, St. Jevons : « On ne peut empêcher, dit-il, les deux métaux d'augmenter ou de diminuer de valeur relativement aux autres marchandises ; mais on peut diminuer l'amplitude des variations en les étendant sur une surface plus considérable. » Empruntons aussi à Wolowski une ingénieuse comparaison : deux ré-

servoirs reçoivent et distribuent l'eau en quantités variables. Si aucune communication n'est établie entre eux, dans chaque réservoir, le niveau dépend de la façon dont l'eau y afflue et s'en écoule; que si une communication est établie, l'eau tendra, dans les deux réservoirs, à prendre un même niveau moyen. La masse des métaux en circulation répond à l'idée de ces deux réservoirs; la loi de germinal est comme le canal qui les relie. Que l'eau soit reçue ou dépensée en quantité excessive dans l'un des deux, que l'un des métaux soit extrait en surabondance ou au contraire soit très-recherché, l'effet se produit, mais est atténué par l'établissement d'un niveau commun ou d'une valeur moyenne, dans les deux masses. Ainsi se trouve prouvé que, grâce au cours forcé double, la monnaie obtient la fixité relative la plus grande[1].

553. Que fût-il arrivé si, en l'an XI, le législateur avait démonétisé l'un des deux métaux précieux? Supposons qu'on eût

[1] M. Walras a cherché cette fixité relative non dans le bimétallisme universel, ni dans la généralisation du système actuel de l'Union latine, mais dans une combinaison nouvelle où, à côté de l'or monnaie normale, l'argent jouerait le rôle de monnaie complémentaire ou de *billon régulateur*. L'État en réglerait l'émission selon que la moyenne du prix des principales marchandises montrerait que l'or aurait une valeur moindre ou plus grande. Suivant le flux ou le reflux, c'est-à-dire la hausse ou la baisse du métal monnaie, on retire ou on augmente le billon régulateur de façon à modérer les mouvements de la marée économique (Walras, *Théorie de la monnaie*, p. 100 et suiv.). De la sorte, la circulation monétaire est dans un état d'équilibre instable : du monométallisme-or, elle peut incliner au bimétallisme par l'intermédiaire du billon régulateur si l'or se raréfie. Théoriquement même, si l'or disparaissait, le système pourrait verser vers le monométallisme-argent, sauf à revenir sous l'influence de causes contraires vers le monométallisme-or après avoir passé par le bimétallisme et le billon régulateur. Il y a là une construction ingénieuse dont le point d'appui est l'étalon multiple obtenu par les moyennes des prix, dont il a été parlé (n° 528). Mais il est impossible d'y voir une solution pratique du problème : n'eût-on aucune objection contre le monopole d'émission du billon régulateur attribué à l'État, comment serait-il en son pouvoir d'opérer en temps utile le retrait du billon pour relever les prix? Le billon régulateur aurait-il une action modératrice? Les lettres de change, les compensations en banque ne déjoueraient-elles pas les tentatives faites pour relever les prix en temps de crise au moyen des retraits de billon? Comme action régulatrice, mieux vaut le bimétallisme. Il a d'ailleurs l'incomparable avantage d'être un type réel, une tradition monétaire dont l'épreuve a été faite. La seule chose qui, dans le passé, puisse être comparée au billon régulateur c'est l'affaiblissement des monnaies par les édits de nos rois en vue de neutraliser la hausse des prix. On en sait l'insuccès.

adopté l'argent. La production étant jusqu'en ces dernières années restée stationnaire, on aurait eu quelque peine, avec l'argent seul, à satisfaire aux besoins multipliés des transactions; mais, en somme, cet inconvénient n'eût peut-être causé qu'une gêne temporaire. Si, au contraire, l'or avait été exclusivement adopté, le danger fût devenu beaucoup plus grave. Michel Chevalier l'a signalé naguère dans son livre de *La baisse probable de l'Or*. La production de l'or a triplé depuis le commencement du siècle...; s'il avait été l'instrument unique des transactions, il eût subi des oscillations énormes; l'argent a donc exercé une influence compensatrice. Le maintien simultané de l'or et de l'argent a contribué à affermir pendant soixante-dix ans le rapport de valeur entre les deux métaux : il ne s'est pas sensiblement écarté de la fixation faite par la loi de germinal; c'est pourtant pendant cette période qu'a eu lieu la plus grande révolution depuis le seizième siècle dans la production des métaux précieux.

554. Mais, objectent les partisans du monométallisme, le créancier, s'il est contraint de recevoir son paiement dans la monnaie dépréciée, sera exposé à une double perte : 1° celle résultant de l'affaiblissement de valeur du numéraire en général; 2° celle résultant de la faculté qu'a le débiteur de se libérer avec la monnaie la moins chère. La réponse se trouve déjà faite : s'il est prouvé que la circulation d'or et d'argent exerce une action compensatrice sur la valeur des métaux précieux, le créancier en réalité y trouvera son avantage comme le débiteur; en effet, ce qui est le risque le plus grave pour les parties contractantes, c'est une modification dans le pouvoir du numéraire, qu'elles n'ont pu prévoir en contractant[1]. Au contraire, si les oscillations sont contenues dans des limites assez régulières

[1] En supposant l'objection fondée, il serait possible d'éviter l'inconvénient signalé tout en laissant au débiteur le choix de la monnaie. Il suffirait pour cela de permettre aux parties contractantes de faire usage d'une monnaie de compte qui aurait une valeur moyenne entre le métal faisant prime et le métal déprécié. De cette façon, la perte ou le profit du change serait réparti entre le créancier et le débiteur. Soit une dépréciation de 30 p. 0/0 sur l'argent. Si le débiteur veut payer en argent la somme de numéraire convenue, cette somme, devant être estimée d'après la valeur régulatrice de la monnaie de compte, sera majorée de 15 p. 0/0; s'il préfère au contraire s'acquitter en or, la somme numérique convenue sera

par suite de l'emploi simultané de l'or et de l'argent, le vendeur fera son prix à raison de la baisse possible que peut subir, dans les conditions normales, l'un des deux métaux, car c'est avec le métal qui est en baisse qu'il sera payé. Puis, il n'est pas exact de dire qu'avec la double monnaie les fluctuations sont plus fortes : la monnaie de libération étant toujours la moins chère, les mouvements de hausse de l'autre monnaie seront sans importance. Il n'y a lieu, au point de vue du créancier, que d'envisager la baisse. L'action simultanée des deux métaux sera donc d'abaisser le pouvoir d'échange de la monnaie, par suite de hausser les prix; mais rien ne prouve que le mouvement de hausse soit plus marqué que s'il n'y avait qu'un seul métal; il sera même parfois moindre, car la monnaie de libération (la monnaie la moins chère) sera tantôt l'or tantôt l'argent suivant le cours relatif de l'un et de l'autre.

La double monnaie, prétendent les monométallistes, a pour effet général d'affaiblir le pouvoir d'échange du numéraire : 1° parce que la monnaie dont le cours est le plus bas est préférée dans les paiements; 2° parce que l'or et l'argent étant associés, la masse de la circulation est beaucoup plus forte. Est-ce un mal? Nous l'avons déjà dit, la question n'est pas bien posée. On sait que, théoriquement, la hausse générale des prix n'a pas d'importance, au point de vue de l'économie privée, si ce n'est pour les personnes dont les revenus ou dont les dettes sont définitivement limités à une certaine somme en monnaie, c'est-à-dire qui reçoivent des appointements fixes ou sont créancières ou débitrices de rentes. Mais, au point de vue de l'économie nationale, les conséquences de l'abondance de la monnaie sont favorables ; elles ont déjà été signalées (n° 529).

555. Il y a d'ailleurs une grande erreur à croire que les quantités de numéraire en circulation dans le monde soient exces-

réduite de 15 p. 0/0. M. Boissonade appelle *bimétallisme moyen* cette ingénieuse combinaison qu'il propose pour remédier à l'alea des variations respectives des deux monnaies ayant cours. Faudrait-il simplement autoriser par une loi des conventions de ce genre dont la légalité pourrait être contestée? Devrait-on admettre ce règlement même en l'absence de stipulations spéciales? Nous hésiterions à aller jusque-là. Pour nous, d'ailleurs, la solution véritable est dans un régime international qui rendra au rapport de valeur entre les deux métaux une suffisante stabilité. — V. Boissonade, *le Bimétallisme moyen*, br. 1891.

sives! En 1873, l'Angleterre et l'Allemagne ont traversé une fort grave crise monétaire. La France a été puissamment secondée dans l'œuvre de la cessation du cours forcé des billets de banque par sa double monnaie. La longue crise industrielle qui a sévi depuis 1878 a-t-elle eu pour cause la rareté de l'or? L'avilissement des prix n'a-t-il pas été la conséquence de la pénurie du numéraire? C'est ce qu'il y aura lieu d'examiner à propos de la théorie des crises (ci-dessous, n° 662). Disons cependant que malgré les contestations qui se sont produites, il est avéré que la question monétaire a été sinon l'unique, du moins l'une des principales causes de la crise [1].

Tous les États qui reprennent les paiements en espèces, comme les États-Unis, l'Italie, ou qui aspirent à les reprendre comme l'Autriche-Hongrie, la Russie, ont intérêt à ne pas mettre l'argent hors la loi. Il n'est guère douteux que la démonétisation générale de l'argent ne soit suivie partout d'une hausse considérable de l'or devenu seule monnaie. A un autre point de vue, ce serait un fait d'une extrême gravité : le pouvoir de l'or grandissant, les prix seraient avilis; la crise monétaire déterminerait une crise industrielle; enfin, le fardeau des dettes serait aggravé; or, il ne faut pas oublier que les plus gros débiteurs sont les États. Avec la monnaie bimétallique et l'affaiblissement graduel de la puissance d'échange du numéraire, le temps se fait en quelque sorte l'auxiliaire des gouvernements pour alléger le service des arrérages de rentes; avec le cours forcé unique, les dettes des États deviendraient plus pesantes : ce serait un surcroît de plusieurs milliards peut-être ajouté à la dette de la France. La démonétisation de l'argent serait d'autant plus intempestive que les besoins de la circulation grandissent. En France, où cependant les progrès de la richesse ont dû être moins rapides encore que dans les pays neufs, la production et

[1] V. en ce sens de Laveleye; Allard, *op. cit.;* Goschen, *On the results of an increase in the purchasing power of gold*, 1883; Giffen, *Gold supply*, 1886; Hermann Schmidt, *The silver question* (1886); Sauerbeck, *Prices of commodities and the precious metals* (1886); Foxwell, *Irregularity of employment* (1886). — En sens contraire, on a, soit nié la baisse des prix (Nasse analysé par Soetbeer, *Materiellen*, p. 74), soit contesté que la cherté de l'or en fut la cause. Leroy-Beaulieu, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1886; Cl. Jannet, *le Capital*, 1892 l'appendice; Crump, *An investigation into the causes of the great fall in prices.*

les échanges se sont accrus au cours des cent dernières années (1789-1889) dans une proportion moyenne de 8 p. 0/0 par an; l'augmentation moyenne annuelle de la production des métaux précieux n'a été, pendant le même temps, que de 1 1/2 p. 0/0 [1]. Autre fait bien significatif : le mouvement du commerce international de 1852 à 1892 s'est élevé de 30 à 90 milliards. Il est certain que l'or n'est pas produit en quantités suffisantes. On sait le mot du prince de Bismarck : « l'or est devenu une couverture trop étroite ». De fait, 21,4 milliards d'or ont été produits de 1851 à 1885; dans la même période, le monnayage a employé 27,7 milliards; la consommation industrielle et le frai consomment annuellement 300.000,000 de fr. d'or. Sauf la France qui possède un stock de 5 milliards environ de monnaies d'or et les États-Unis qui en ont un de plus de 3 milliards, tous les autres États sont insuffisamment pourvus de monnaie d'or. En novembre 1890, le marché de Londres n'est sorti d'un grave embarras financier que grâce au prêt de 75 millions fait par la Banque de France à la Banque d'Angleterre. Aux États-Unis, la circulation de l'or a triplé de 1879 à 1885. Dans ce même laps de temps, la frappe des monnaies et les besoins industriels ont absorbé aux États-Unis plus de 2 milliards, alors que la production des mines de l'Amérique du Nord ne fournissait que 1 milliard; le surplus a été obtenu grâce à l'or que l'Europe a dû exporter en Amérique. Aussi en Europe (sauf en France), les besoins d'or sont-ils considérables : les pays scandinaves, bien qu'ils aient l'étalon d'or, n'en frappent pour ainsi dire pas; en Espagne, en Autriche-Hongrie, l'or est d'une extrême rareté [2]. L'Allemagne n'a pas assez d'or pour continuer à démonétiser les thalers. Quant à l'argent, y a-t-il surabondance extrême comme l'affirment les monométallistes? De 1885 à 1888 la production a été de 2,540 millions, le monnayage a dépassé cette valeur (2,840 millions). Aux États-Unis, le monnayage, par suite de la loi de 1890 doit, selon toute vraisemblance, absorber la production nationale : la frappe doit être par an de

[1] A. Neymarck, *Un centenaire économique*, 1889.

[2] On pourrait se faire illusion à considérer l'encaisse des différentes banques : l'or s'y est réfugié en fortes quantités. Mais ceci est dû à la stagnation des affaires. Surtout dans les pays du Nord, en Autriche, en Russie, il n'y a que fort peu d'or dans la circulation générale.

1,674,000 kil., chiffre supérieur à la production jusqu'en 1889 et qui n'a été dépassé qu'en 1890 (1,800,000 kil.). Enfin, M. Soetbeer évalue à 100 millions par an la consommation industrielle de l'argent, et sur les 255 millions d'argent expédiés en Orient, une partie seulement est affectée au monnayage dans les chiffres ci-dessus [1].

556. **Bimétallisme universel et monnaie internationale.** — La conclusion théorique et pratique est donc en faveur de la monnaie bimétallique. Si l'unité monétaire pouvait se faire sur cette base entre les divers pays, les peuples posséderaient le meilleur système de circulation : la valeur de la monnaie aurait pour d'assez longues périodes de temps une stabilité relative. Une cause de variation disparaîtrait, celle qui consiste dans l'opposition des législations monétaires : la valeur de la monnaie ne dépendrait plus que de la production et de la consommation des métaux précieux. Mais, dans la situation présente toute faite de contrastes, il faut avouer que la monnaie bimétallique place les pays qui l'adoptent dans une situation critique. Le système monétaire des États ne peut être isolé : l'Union latine et l'Union scandinave ont été des manifestations de cette nécessité d'une entente aussi large que possible. Chaque pays est très-directement intéressé à ce que la valeur du métal ou des métaux qui forment sa monnaie ne soit pas affectée par des révolutions capricieuses dans la législation monétaire des autres pays. Le bimétallisme international a rallié de nombreux suffrages en Angleterre : la moitié des membres de la commission monétaire, dans le troisième rapport de 1889, ne se dissimule pas la nécessité d'une entente internationale, à laquelle l'Angleterre doit se rallier, sur la base du bimétallisme pur avec frappe libre de l'argent et fixation d'un rapport légal de valeur entre eux [2]. Une puissante ligue bimétallique s'est formée à Manchester; la chambre de commerce de cette ville a formulé une résolution en faveur de la double monnaie. M. Goschen comme M. Gibbs, s'est prononcé pour le bimétallisme [3]. Ils n'ont ni l'un ni l'autre aucun doute sur l'efficacité d'une réforme internationale pour

[1] V. Soetbeer, *Bull. de statist.* 1887, t. II, p. 659; Leech, *eod. op.*, 1890, t. I, p. 118 et 120; 1892, t. I, p. 659.

[2] *Gold and Silver commission third report*, p. 102 à 104.

[3] V. *Bull. de statist.*, 1892, t. I, p. 638.

ramener le rapport de 1 à 15 1/2[1]. Du moment où l'on pourrait de nouveau monnayer le métal blanc avec sa pleine valeur libératoire et l'exporter dans les autres pays où il aurait la même valeur nominale, nul doute que la dépréciation n'ayant plus de cause cesserait aussitôt[2]. Le gouvernement anglais a accepté de répondre à la convocation d'une conférence monétaire provoquée par les États-Unis pour rechercher les mesures à prendre en vue de développer l'emploi de l'argent dans la circulation monétaire (mai 1892). Depuis 1881, la France seconde les efforts des États-Unis[3]. Plus que jamais, la clef de la solution est à Londres, car l'Allemagne et l'Union scandinave suivraient l'évolution monétaire de l'Angleterre. Il est à espérer qu'un accord pourra s'établir sur la base du bimétallisme.

557. Le projet d'une monnaie internationale a été sérieusement formulé à plusieurs reprises. Les Unions monétaires en ont été un commencement d'exécution. L'adoption du 15 1/2 universel y acheminerait en supposant même qu'elle n'en fût pas la réalisation immédiate. Une association internationale pour l'établissement d'un système uniforme de poids, mesures et monnaies fut fondée à Paris en 1855. En 1858, les États-Unis firent des propositions. Des congrès internationaux se tinrent en 1860, en 1863, en 1878, en 1889 à Londres, à Berlin et à Paris. A l'occasion de l'Exposition universelle de 1867, une commission

[1] M. Gibbs attribuait naguère à l'initiative de la France une action décisive mais peut-être exagérée : « si la France rétablissait demain le jeu de sa loi bimétallique, le même jour, pourvu que le change fût aux environs du pair, le prix de l'argent à Londres serait ramené à son ancien taux. » — C'est possible, mais c'est une expérience qu'il ne faudrait faire que si l'Angleterre rendait la réussite certaine en réformant aussi sa loi monétaire. Aujourd'hui M. Gibbs conseille cette réforme (discours à Mansion-house, 5 mai 1892).

[2] V. De Laveleye, le *Bimétallisme international;* Cernuschi, la *Monnaie bimétallique;* le 15 1/2 *universel*, le *Pair bimétallique*, etc. Dana Horton, *Silver and gold*. M. Lexis propose aussi le bimétallisme international, mais sur le pied de la relation actuelle entre l'or et l'argent 1 à 22 (au moment où il écrit, 1888). Il ne voit pas que la réhabilitation monétaire de l'argent assurerait à ce métal une forte prime sur l'or si l'on consacrait légalement le rapport beaucoup trop faible de 1 à 22 (V. *Revue d'Econ. polit.*, 1888, p. 634 à 637).

[3] V. sur la politique monétaire de la France la discussion de l'interpellation de Soubeyran, Chambre des députés, 31 mai 1892, Débats, *J. off.*, p. 686 et suiv. La France est suivie par les autres états de l'Union latine. V. au sujet de l'Italie et de la Belgique, *Bull. de statist.*, 1892, t. I, p. 272 et 738.

monétaire internationale fut tenue pour examiner la possibilité de grouper les différentes nations sous un système monétaire unique. Cette grande réforme aurait différents avantages : donner de la stabilité à la valeur de la monnaie et faire disparaître les spéculations qui reposent sur les différences du change légal. Les types de monnaie dans les États secondaires où la monnaie laisse si fort à désirer seraient nécessairement améliorés. Il faut aussi parler de la simplification des comptes dans les échanges extérieurs et de la facilité que donnerait l'unité monétaire pour la comparaison des prix [1] ; enfin, on éviterait aux voyageurs les ennuis et les embarras résultant de la diversité des monnaies.

La réalisation de l'unité monétaire universelle présente des difficultés de plus d'un genre : il n'est pas aisé d'imaginer un système de police et de répression internationale pour les abus qui pourraient être commis dans la fabrication des monnaies. Cette objection, quoique sérieuse, n'est assurément pas décisive. Il en est une autre beaucoup plus redoutable, c'est le conflit des systèmes monétaires. Non seulement la France, l'Angleterre, l'Allemagne ont chacune un système particulier et une unité monétaire distincte, mais le même mode de computation n'est pas admis partout[2]. Quoique le système décimal soit de beaucoup le plus répandu, les Anglais sont fermement attachés à la division *binaire* et duodécimale (pour le schelling divisé en 12 pence). Toutefois, par suite d'une coïncidence heureuse, les principales unités monétaires sont des multiples à peu près exacts du *franc*. Le florin autrichien d'argent vaut

1 Un exemple à l'appui : en France, le rapport entre l'or et l'argent fins est le même qu'entre l'or et l'argent monnayés, car toutes nos monnaies sont au même titre. Le rapport entre l'or et l'argent fins n'est pas, au contraire, en Angleterre, le même que celui qui existe entre l'or et l'argent monnayés : le rapport des monnaies est de 1 à 14 7/44es, tandis que le rapport entre le prix d'achat de l'or et de l'argent, au bureau du change, est de 1 à 15 20. D'après cela, on comprend que le pair du change en France ne peut être le même que le pair du change en Angleterre, puisque le rapport de valeur entre l'or et l'argent est différent. Il faut tenir compte dans les prix, de la différence des rapports légaux, et, ainsi, on arrive à dire qu'une livre sterling (prise comme terme certain) vaut 25 fr. 2214 (terme incertain).

2 C'est pourquoi le système d'une monnaie internationale à poids rond, d'un nombre de grammes déterminé, ne présenterait pas plus de chances d'adoption générale. En outre, il choquerait les habitudes monétaires dans les pays où l'on suit le système décimal, s'il était appliqué à la monnaie d'or.

2 fr. 47, le dollar américain d'or 5 fr. 18, la livre sterling 25 fr. 22; il y aurait donc peu à faire pour élever le florin autrichien à 2 fr. 50, pour ramener le dollar à 5 fr. et la livre sterling à 25 francs. Le dollar pourrait être choisi comme unité monétaire. Malheureusement, les changements opérés par l'empire d'Allemagne et par l'Union scandinave ont éloigné de cette solution qui, pendant quelque temps, a pu paraître probable : l'unité allemande se rapproche plutôt du système anglais. Quant au système décimal, les Anglais ne seraient peut-être pas éloignés de s'y rallier, du moins pour les multiples de l'unité monétaire, mais, non sans raison, ils en déconseillent l'adoption en ce qui concerne les monnaies divisionnaires[1]. On peut cependant prévoir que ces résistances, quel qu'en soit le fondement, finiront par céder[2].

Ajoutons, ce qui est un argument dont se prévalent les partisans du cours forcé unique que, à la presque unanimité, les membres de la conférence de 1867 ont voté pour l'étalon unique d'or[3]. Probablement, il leur a paru que l'adoption de l'unité monétaire universelle serait plus facile avec un seul métal qu'avec la monnaie bimétallique. Pourtant, sauf la difficulté de fixer le rapport légal, il est au contraire bien évident que la monnaie internationale en or et en argent serait celle qui se ferait accueillir le mieux des pays dont le système monétaire est opposé. Avec la monnaie unique d'or, comment espérer faire entrer l'Inde, l'Orient en général, le Mexique, etc., dans la convention monétaire? La monnaie bimétallique paraît devoir servir de trait d'union. Si une première entente se faisait entre les États de bimétallisme sur le rapport légal à établir entre l'or et l'argent, elle préparerait l'adoption de types monétaires uniformes, très-certainement selon les bases du système décimal.

[1] V. Macleod, *The economical philosophy*, t. I, p. 415 et suiv.

[2] 68 Chambres de commerce provinciales sur 69 se sont prononcées en faveur du système décimal, et, en 1887, dans la discussion du budget, un vœu en ce sens a été fortement soutenu par lord Montagu.

[3] Inutile de dire que si une nouvelle conférence était convoquée, l'attitude des représentants des puissances ne serait pas la même : le bimétallisme a depuis repris grande faveur à l'étranger. Au congrès international de 1889, les avocats du monométallisme ont été en grande majorité des économistes français. Cf. les observations de MM. Leroy-Beaulieu, Passy, Léon Say, Levasseur, Germain sur le bimétallisme (*Acad. des sciences morales*. séances des 26 janvier 1889 et 9 juillet 1892).

558. **Monnaie de billon ou divisionnaire.** — Les monnaies divisionnaires d'argent et de cuivre sont des monnaies conventionnelles; en conséquence, le monopole d'émission en appartient à l'État. Elles n'ont cours forcé que comme monnaies d'appoint ou pour des sommes très-faibles. En France, les pièces divisionnaires d'argent frappées à 835 millièmes de fin ne peuvent être données en paiement que jusqu'à concurrence de 50 francs; les pièces de cuivre ne peuvent être reçues que comme appoint de la monnaie de 5 fr. En Angleterre, c'est 40 shellings pour la monnaie d'argent et 1 schelling pour la monnaie de cuivre. Même avant la dépréciation de l'argent, les monnaies divisionnaires avaient déjà une valeur métallique notablement inférieure à la valeur nominale. Il en est ainsi de deux manières : tantôt, comme en France et dans les pays de l'Union latine, par la diminution du titre du métal, 835 au lieu de 900 millièmes; tantôt, comme en Angleterre, par le faiblage du poids : ainsi, en 1816, la monnaie d'argent anglaise, en perdant 6 p. 100 de son poids, est devenue une monnaie conventionnelle. La méthode anglaise est meilleure : beaucoup de personnes peuvent peser les pièces suspectes; un très-petit nombre est en état d'essayer le titre de la monnaie. Le système de l'Union latine a sans doute été préféré afin de ne pas détruire l'harmonie de la loi de germinal an XI : la pièce de 5 fr., désormais unique vraie monnaie d'argent, est un multiple exact du poids de l'unité monétaire, le franc pesant 5 gr. Mais dans le régime inauguré en 1865, il y a ceci d'assez étrange que l'unité monétaire a cessé d'être une monnaie véritable.

L'écart entre la valeur métallique et la valeur nominale est beaucoup plus considérable quant aux monnaies de cuivre ou de nickel, sinon elles seraient trop volumineuses. A la fin du dernier siècle on fabriquait des monnaies de billon qui avaient plus de la moitié de la valeur nominale[1]. La valeur du cuivre étant fort variable, il fut un moment où, en Angleterre, on eut intérêt à faire fondre des pièces de billon pour les usages ordinaires du métal. Depuis la loi du 6 mai 1852, le décime ne pèse que 10 gr. Notre monnaie de bronze est

[1] L'ancienne pièce française d'un décime au bonnet phrygien pesait 20 grammes, les gros sous de métal de cloche, 24 grammes; seize pence anglais pesaient autrefois 1 livre.

un alliage de 95 p. 100 de cuivre, 4 d'étain et 1 de zinc. La valeur réelle, non compris les frais de monnayage, est de 2 centimes environ, soit 1/5e à peu près de la valeur nominale. Cet alliage a donné d'excellents résultats : des monnaies analogues ont été frappées en Angleterre, aux États-Unis, en Italie. Les progrès réalisés dans le coin et l'empreinte ont permis sans craindre le faux monnayage, de réduire de plus de moitié, dans le cours de ce siècle, le poids de la monnaie de cuivre. Les États-Unis, la Belgique, la Suisse, l'Allemagne, la Serbie, le Mexique ont mis en circulation une monnaie conventionnelle de nickel, moins altérable, moins encombrante que le cuivre. C'est généralement un alliage de 1 partie de nickel contre 3 ou 5 de cuivre. Le projet de créer en France des monnaies de nickel n'a pas encore abouti (1890)[1].

Les gouvernements réalisent les bénéfices résultant de la différence entre la valeur nominale et la valeur métallique des monnaies conventionnelles, mais ils ne doivent émettre du billon que dans la mesure nécessaire au service des appoints et des transactions peu importantes. Lorsqu'il en existe de trop fortes quantités, les marchands détaillants qui le reçoivent en paiement sont obligés de s'en débarrasser à perte et, en conséquence, ils élèvent leurs prix, de sorte que, en fin de compte, la perte retombe sur les consommateurs. Plusieurs gouvernements ont eu recours à l'expédient de frapper beaucoup de billon : Storch nous apprend que, de 1672 à 1811, en Russie, on en a émis pour une valeur nominale de 90 millions de roubles contre 137 millions d'or et d'argent. En France, l'émission du billon a été plus mesurée : avant 1852, il n'y avait que 48 millions de monnaie de cuivre; à la fin de 1876, on l'évaluait à 62 millions 1/2[2].

Une autre question se pose encore au sujet des monnaies divisionnaires ou de billon; c'est celle qui est relative au système de computation. Si, pour la facilité du calcul, le système décimal a certainement une grande supériorité, en revanche, l'unité ne

[1] V. *Exp. motifs*, Session 1887, Annexes, Chambre, *J. off.*, p. 1094. On devait retirer les pièces de 5 et 10 centimes de cuivre de la circulation et émettre en nickel des pièces de 0,20, 10 et 5 cent. L'opération devait donner un bénéfice net de 2 millions.

[2] En Angleterre, l'usage du billon est encore moindre, 1,143,000 l. st. pour une population de près de 38 millions d'habitants.

peut être subdivisée en fractions décimales que par 10 ou par un multiple de 10 ou 2 × 5 : — il est impossible de diviser l'entier par 3, 6, 7, 9, 11, 12, tandis que le système duodécimal permet des combinaisons plus variées. On peut ajouter que le peuple se prête difficilement à l'usage de pièces divisionnaires dont il faut 100 ou 1,000 pour faire l'unité monétaire. Une tendance instinctive pousse à compter par moitié, quart ou huitième. Il faut une certaine habitude (si l'unité est subdivisée en 100 parties) pour saisir immédiatement que 25 répond à la notion beaucoup plus saisissable du quart.

Logiquement, la monnaie divisionnaire doit être une fraction de l'unité monétaire. Il en est ainsi en Angleterre. La convention de 1865 a, au contraire, créé des monnaies divisionnaires dont quelques-unes sont égales à l'unité monétaire (franc, lire) ou même en sont un multiple (pièce de 2 fr.). Ce n'est pas un système rationnel.

559. Stock monétaire de la France et des pays étrangers. — Ce que coûte la monnaie métallique. — On a des données directes sur la quantité de monnaies frappées en France depuis 1795 jusqu'à la fin de 1888 ; c'est 14,000 millions, dont 8,700 millions en or et 5,300 millions en argent. En outre, une enquête a été faite par le ministre des finances sur le nombre, la dénomination et le millésime des pièces existant dans les caisses des comptables, afin d'arriver à déterminer, par approximation, quel peut être le stock monétaire de notre pays. On a ainsi constaté qu'il reste environ dans la circulation 1/5e des premières émissions du siècle, et la moitié de celles qui remontent à 25 ans. Par ce procédé d'investigation, M. de Foville est amené à cette conclusion que notre stock monétaire est plus considérable qu'on ne le supposait généralement; il l'estime à 8 milliards dont 5 milliards en or[1]. Nul autre pays dans le monde entier ne possède un stock métallique aussi considérable. Les États-Unis viennent après la France, 4,765 millions dont 3,200 en or, puis l'Inde, la Chine de 3 à 4 milliards chacune. L'Allemagne a un stock monétaire de 3,800 millions dont 2,700 en or (1890).

[1] 4 milliards en pièces de 20 fr., 750 millions en pièces de 10 fr., 175 en pièces de 5 fr., et 75 en autres pièces. Pour l'argent, les 3 milliards se décomposent en 2,880 millions de pièces de 5 fr, et 120 millions de monnaie divisionnaire (V. *Econ. franç.*, 2 novembre 1878).

L'Angleterre, d'après Jevons, a en circulation une valeur totale de monnaies de 131 1/8 millions de liv. st., soit 3,280 millions dont 2,700 millions en or; c'est aussi en France que la monnaie est le plus abondante, 218 fr. 70 dont 121 fr. 43 en or et 83,72 en argent par tête d'habitant; la Belgique vient ensuite (194 fr. dont 96 en or, puis les Pays-Bas (153), les États-Unis (127), l'Angleterre (88,17).

L'Angleterre n'a pas assez de monnaie[1], nous en avons peut-être trop; mais se peut-il qu'on ait trop de monnaie? La monnaie n'est-elle pas de tous les capitaux le plus facilement convertible? ne facilite-t-elle pas le jeu des échanges, ne donne-t-elle pas à la circulation fiduciaire une solide assiette[2]? Tout cela est vrai, mais, par contre, la monnaie est un instrument coûteux : le capital employé au service monétaire n'est pas un capital productif; or, en calculant sur le pied de 3 1/2 p. 100 l'intérêt du capital monétaire, si la valeur qu'il représente était placée dans l'industrie, les 3,280 millions de monnaie que possède l'Angleterre lui coûtent annuellement 106 millions, et les 8 milliards de la France représentent un intérêt annuel de 258 millions. A la perte de l'intérêt, il faut d'ailleurs ajouter la perte peu importante, il est vrai, du frai et celle des quantités (difficiles à évaluer) qui sont perdues ou détruites. C'est donc une véritable économie que de savoir remplacer le plus possible la monnaie par des signes représentatifs et des titres fiduciaires n'ayant, pour ainsi dire, aucune valeur intrinsèque, puisqu'au lieu d'acheter de nouvelles quantités de métaux précieux, on peut employer le capital rendu disponible à des usages industriels. Toutefois, à côté de cette remarque, il convient d'affirmer le principe qu'on ne saurait se dispenser de posséder une quantité suffisante de numéraire. C'est, comme le dit fort bien M. de Foville, le lest de la circulation : quand le temps est calme il semble qu'on en a trop; mais vienne la tourmente, les moins lestés chavirent les premiers.

[1] V. à l'appui le fait rapporté ci-dessus, nº 555, *in fine*, et ce qui sera dit ci-dessous à propos de la circulation fiduciaire (nºs 639 et suiv.).

[2] Sur les effets de l'abondance du numéraire, Mongin, *Revue d'Econ. polit.*, 1888, p. 364 et suiv.

CHAPITRE III.

RÉGIME LÉGAL DES ÉCHANGES.

§ I.

Échanges civils et commerciaux. Liberté des conventions.

560. Échanges civils et commerciaux. — Bien que la division du travail dans la société impose à chacun indistinctement l'obligation de vendre et d'acheter, on sait qu'une branche d'industrie spéciale est constituée en vue des échanges, c'est l'industrie commerciale qui met les produits des autres industries à la disposition des consommateurs (nos 244 et 249); on sait aussi que la loi de toute production industrielle est de recouvrer, par voie d'échange et avec l'addition d'un profit, les valeurs déboursées au cours de la production. Autre chose, assurément, est d'acheter des produits achevés ou des matières premières en vue de les revendre, avec ou sans transformation, autre chose est de se procurer un produit comme objet de consommation personnelle. En ce dernier cas, l'acquisition est surtout faite à raison de la valeur en usage et, en règle ordinaire, à titre définitif. Au contraire, l'intention du fabricant ou du commerçant est d'acheter pour revendre, de spéculer en un mot; or, spéculer c'est produire ou commercer en prévision des besoins de la consommation générale, c'est calculer les éventualités, déterminer les débouchés, etc. Il est ainsi certains actes, l'achat pour revendre, ou pour louer, l'entreprise de fournitures, etc., qui, par eux-mêmes, sont des actes de négoce : celui qui les accomplit, quelle que soit sa profession habituelle, fait une opération de commerce; mais le plus souvent ces actes ne sont pas simples ou isolés : ils font partie d'un ensemble de transactions et constituent l'exercice d'une profession industrielle qui a des usages, des pratiques et des exigences spéciales, en sorte qu'un certain

nombre de transactions qui ne sont pas commerciales par elles-mêmes revêtiront ce caractère à cause de la qualité de ceux de qui elles émanent.

On vient de voir que nous plaçons sur la même ligne (comme le fait d'ailleurs notre législation commerciale, art. 632 1° et 2° C. Com.) le manufacturier et le commerçant proprement dit, c'est qu'en effet, malgré les diversités qui les séparent, l'un et l'autre conduisent des opérations destinées au même but général : réaliser un profit, c'est-à-dire vendre au-dessus du prix d'achat. Aussi ne faut-il pas dire que l'idée essentielle de la distinction entre les échanges civils et commerciaux est que ceux-ci émanent d'intermédiaires dont l'office est de mettre les produits à la disposition du consommateur. C'est bien le sens qu'on donne à l'industrie commerciale, *stricto sensu*, mais, au point de vue économique et juridique, il convient de se faire une idée plus large de l'échange commercial opposé à l'échange civil.

561. Quelques économistes ont trouvé surannée cette distinction de l'échange civil et de l'échange commercial : elle a cependant un fondement très-rationnel. La rigueur dans l'exécution des engagements, le besoin de célérité et de précision dans la circulation des capitaux, voilà ce qui fait la raison d'être de la loi commerciale. Un tel régime convient aux gens de négoce qui en ont acquis l'expérience par la pratique de la profession ; mais les usages particuliers du commerce ne pourront jamais s'appliquer de tout point aux personnes qui ne savent ou ne veulent pas destiner leurs capitaux à une incessante circulation. On ne parviendra pas à les astreindre à un système de comptabilité compliquée qui serve de contrôle à leurs affaires ; si un commerçant, confiant dans les garanties spéciales de cette comptabilité et d'une justice rendue par des juges versés dans la pratique commerciale, conclut d'importants marchés en un instant sans dresser d'actes, d'autres habitudes plus prudentes sont suivies dans les contrats civils : on les constate par écrit. La loi civile, avec son cortège de preuves légales, de conditions protectrices, de formes judiciaires, moins expéditives mais plus minutieuses, est écrite pour tous ceux qui, même dans les contrats intéressés, apportent une certaine inexpérience des affaires et ne cherchent pas à réaliser une spéculation à brève échéance.

562. La spéculation est donc un élément constitutif des

échanges commerciaux, mais elle ne suffit pas à les distinguer. L'achat pour revendre ou pour louer n'est commercial qu'autant qu'il a un bien mobilier pour objet. Cette distinction quant à la nature des échanges entre la propriété mobilière et immobilière est traditionnelle. Elle répond à une notion universelle : on ne peut s'empêcher de reconnaître deux éléments dans le patrimoine, l'un relativement stable auquel l'aliénation ne s'applique que de loin en loin et à titre d'exception; l'autre, au contraire, soumis par sa nature à des aliénations et à des renouvellements fréquents. Les exploitations immobilières, de quelque nature qu'elles soient, réclament la longue durée; aussi la spéculation commerciale, l'achat en vue d'une revente, ne se porte que très-exceptionnellement sur les immeubles. Le régime normal des immeubles est le faire-valoir ou l'amodiation; c'est-à-dire un mode d'usage de la propriété qui n'a rien de commercial. Il est de règle traditionnelle que la loi commerciale n'a d'empire que sur les meubles[1]. Les législations anciennes ont sans doute poussé trop loin les conséquences de la distinction entre ces deux espèces de propriété; c'est ce que, plus tard, nous aurons occasion de constater en parlant des règles restrictives à la libre circulation des biens, inspirées par des idées aristocratiques ou par un sentiment excessif du principe de conservation du patrimoine familial. Mais, par réaction contre ce système autoritaire, on a cru pouvoir décréter l'assimilation complète des meubles et des immeubles, mobiliser le sol dans toute la force du terme : ç'a été une grande illusion. Que, par suite de simplifications dans la loi civile, les oppositions trop accentuées de notre droit positif entre les deux espèces de biens puissent être atténuées, cela est possible et désirable dans une certaine mesure, mais il est nécessaire de laisser subsister, quant à l'élément le plus stable des fortunes, une législation particulièrement protectrice qui sacrifie moins à l'intérêt de la célérité et de l'économie des procédures.

563. Au point de vue de la valeur, il existe d'ailleurs une différence incontestable entre les meubles et les immeubles; nous

[1] Cette règle n'est pas consacrée seulement par notre code de commerce qui parle d'achat de *denrées* ou *marchandises*, mais plusieurs législations récentes la reproduisent, ainsi le Code belge et le Code allemand (V. Lyon-Caen et Renault, *Précis de droit commercial*, p. 44, note 1). Cf. Lexis, dans Schönberg, t. 2, p. 812.

n'entendons pas reproduire l'ancien adage dont on a tant abusé : « *Mobilium vilis possessio;* » mais simplement faire remarquer que la valeur de la propriété foncière est généralement plus régulière et plus facile à constater que celle des meubles (si l'on en excepte les denrées relativement auxquelles il est dressé des mercuriales). C'est en grande partie pour ce motif que le Code civil a exclu l'action en rescision pour lésion d'outre moitié des meubles, tandis qu'il accorde cette action au vendeur d'immeubles lésé de plus des sept douzièmes : il s'agit alors d'une lésion qui peut être prouvée avec quelque précision.

Si la propriété immobilière est mise en dehors de la sphère d'action du commerce, il ne s'ensuit pas qu'elle doive être stérilisée pour le crédit qui est l'âme des entreprises industrielles sans distinction ; tout au contraire, nous verrons que le législateur a fait de grands efforts pour constituer solidement le crédit foncier sans fausser cependant la notion économique de stabilité des possessions immobilières.

564. Enfin, il est bon d'observer dès à présent que, sous la dénomination de meubles, se trouvent confondues des choses essentiellement dissemblables, d'une part, les meubles corporels, de l'autre, les valeurs mobilières qui forment aujourd'hui un élément si considérable des fortunes privées. Non moins que les marchandises corporelles, les valeurs (effets publics, actions ou obligations dans les sociétés) donnent lieu à d'importantes spéculations commerciales; cependant, par rapport à la loi civile et spécialement en vue de la protection des incapables, on comprend la nécessité de mesures spéciales de protection, surtout lorsque ces valeurs sont au porteur. Rédigé avant le développement inouï des valeurs mobilières, le Code civil laissait aux administrateurs de la fortune des incapables une bien dangereuse latitude. Une loi postérieure au Code civil (27 février 1880) a réalisé une réforme depuis longtemps réclamée en restreignant leurs pouvoirs.

565. Les échanges dont nous devons rechercher le régime légal sont les échanges commerciaux. Les échanges civils se rattachent plutôt au système général de la propriété qu'à la théorie de la circulation des richesses, par cette simple raison que l'échange ultérieur n'est pas la cause déterminante de l'acquisition. Une seule question qui trouve sa place ici a été anté-

rieurement résolue, c'est celle de l'action en rescision pour lésion : elle a pour fondement l'équité. La convention ne peut être la souveraine loi lorsque l'une des volontés a été viciée par une violence morale. Qu'on n'objecte pas l'arbitraire des évaluations, car on sait déjà que le Code civil n'a admis l'action que pour les immeubles dont la valeur peut être établie avec quelque certitude à la suite d'une expertise (art. 1674 et 1678) et qu'il en a sagement restreint la durée à deux années (art. 1676)[1].

§ II.

Réglementation et police des échanges.

566. Liberté des conventions. — Prix maximum. — Réglementation. — La législation économique sous laquelle vivent les industries commerciales a été antérieurement, à propos des industries manufacturières, l'objet d'explications sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir ; entre le régime des unes et des autres, le rapport est intime et nécessaire (nos 364 à 379). Dans ce paragraphe, il ne sera question que des échanges considérés en eux-mêmes, de leurs conditions intrinsèques, des organes propres à les faciliter, de la réglementation destinée à assurer la bonne foi des transactions, à prévenir ou à réprimer les accaparements.

La loi n'intervient pas, dans les conventions des particuliers, sauf les cas de fraude, mais c'est une garantie nécessaire de la bonne foi des échanges, que l'État en crée ou en contrôle l'outillage, soit en estampillant la monnaie, soit en instituant un système de poids et mesures. L'usage de poids et mesures certains est soumis à la condition préalable du poinçonnage[2] et à des vérifications périodiques chez les commerçants et les industriels.

Un grand principe domine la matière des échanges : la liberté de l'industrie commerciale et la liberté des conventions. Du côté

[1] Cf. Courcelle-Seneuil, *op. cit.*, 3e édit., t. II, p. 71.

[2] Ce poinçonnage atteste la conformité des poids et mesures présentés au contrôle avec les étalons officiels. Il existe un bureau national des poids et mesures, et, pour l'étalon métrique, un bureau international a été constitué. V. sur les poids et mesures, Jolly, dans Schönberg, t. I, p. 305 et suiv.

des vendeurs, la concurrence est illimitée; la loi ne restreint le nombre ni des producteurs ni des vendeurs. En cela il faut l'approuver : il est en effet parfaitement établi que les privilèges des anciennes corporations étaient une cause de cherté. D'autre part, les conditions des échanges varient librement selon l'état de la demande : on ne fixe pas un prix maximum aux marchandises.

La fixation des prix par la loi ou la coutume, peut répondre à une organisation patriarcale et autoritaire, mais le régime de la concurrence est en principe le seul qui soit approprié à la constitution économique des nations modernes. On s'est cependant inquiété de l'approvisionnement des denrées de première nécessité, et de nombreux essais de fixation légale des prix ont été tentés. Ces mesures n'ont pas une pleine efficacité : elles ont pour effet immédiat de diminuer l'offre parce qu'elles sèment l'alarme parmi les producteurs qui aiment mieux différer la réalisation que de renoncer aux bénéfices d'un marché libre. D'autres qui ne craignent pas de violer la loi recourent à des ventes clandestines. Enfin, la demande est surexcitée par la difficulté même de rencontrer l'offre; d'où de graves perturbations et plus de cherté. Il vaut mieux, en principe, laisser les producteurs (pourvu qu'entre eux la concurrence soit sérieuse) vendre à un prix élevé. C'est leur intérêt même qui garantit que la demande sera satisfaite et l'approvisionnement assuré. Si les spéculateurs ne vendent pas et gardent leurs réserves en prévision d'une hausse prochaine plus forte, l'intérêt général ne veut pas, même alors, que les prix soient artificiellement abaissés, car il en résulterait une plus large consommation et, par conséquent, l'épuisement plus rapide de ressources précieuses pour les temps de disette.

Au Moyen-âge, les fixations légales de prix ont été très-multipliées; elles pouvaient alors être nécessaires à raison des obstacles de toutes sortes qui s'opposaient à l'approvisionnement et des dangers de monopoles qui en étaient la conséquence. On sait aussi que la Convention a essayé (décrets des 19 août, 11 et 29 sept. 1793), mais sans succès, de ressuciter le *maximum*[1].

[1] Le premier de ces décrets établit le maximum pour les combustibles, le second pour les céréales et les fourrages, le dernier pour tous les objets de première nécessité, pour les gages, la main-d'œuvre, etc... L'effet de ces mesures fut d'augmenter l'intensité de la crise commerciale; elles furent abolies à la fin de 1794 (loi du 24 déc.).

Quelques vestiges de ce système ont passé dans la législation moderne. Le commerce de la boulangerie, de 1853 jusqu'en 1863, fut soumis à une réglementation spéciale très-vexatoire[1] dans les principaux centres de population. Comme accompagnement de ce régime restrictif, les municipalités (dans 165 villes) avaient provoqué l'établissement d'une taxe officielle autorisée par un décret du 28 février 1811. La liberté de la profession a eu pour conséquence l'abandon de ces taxes, bien que, d'après la jurisprudence, le pouvoir de les établir n'ait pas été abrogé, c'est-à-dire que l'article 30 de la loi du 22 juillet 1791 soit resté en vigueur.

On conçoit que le gouvernement ait intérêt à décliner toute responsabilité dans la fixation du prix des denrées de première nécessité : les combinaisons légales destinées à modérer les écarts des prix[2], bien qu'elles soient favorables à la population peu aisée, sont généralement mal comprises et difficilement acceptées[3].

L'action des municipalités n'a pas les mêmes inconvénients que celle d'une loi générale de maximum, mais il convient d'avoir égard à la façon dont elle s'exerce. Dans un certain nombre de villes on fixe le prix du pain ou de la viande d'après une taxe officieuse réglée par des syndicats. Ce système ne présente aucune garantie pour les consommateurs : les syndicats sont formés par les intéressés eux-mêmes; les intermédiaires réalisent

[1] Limitation du nombre des boulangers, déclaration obligatoire des achats de farine, nécessité d'un dépôt d'approvisionnement, restriction au droit de cesser l'exercice de la profession, etc.

[2] A Paris, diverses mesures ont été prises en vue d'atténuer les effets de la cherté du pain. Après 1830, on distribuait des cartes de différence en échange desquelles on obtenait une réduction sur le prix de la taxe; c'était une mesure d'assistance. En 1853, on imagina, au profit de toute la population, le système dit de compensation : une caisse spéciale (Caisse de la boulangerie) faisait des avances aux boulangers afin de leur permettre de livrer le pain au-dessous du prix des mercuriales; elle en opérait le recouvrement par une sorte de surtaxe dans les années d'abondance. Il fallait, au premier cas, interdire la circulation du pain en dehors du département de la Seine. En 1863 (décret du 31 août), on apporta quelques modifications à ce système qui a fonctionné jusqu'en 1871.

[3] A cet égard, le système de la Caisse de la boulangerie faisait peser sur l'autorité le soupçon de spéculer sur l'alimentation publique, puisque le pain était vendu à un prix supérieur à celui des mercuriales à la suite des années de disette. On peut consulter sur ce point Batbie, *Cours d'Économie politique*, t. II, p. 135 et suiv., et surtout Denis-Cochin, *Revue des Deux-Mondes*, 1er avr. 1885.

des bénéfices souvent excessifs. Aussi a-t-on plus d'une fois réclamé le retour au système de l'intervention directe au moyen de la taxe officielle du pain[1] et même l'extension de ce système à la boucherie[2]. Les denrées alimentaires de première nécessité (pain, viande) ne sauraient être à tous égards assimilées aux autres marchandises. Le système actuel n'est pas celui de la libre concurrence, par la raison que les boulangers ou bouchers se syndiquent et sont les maîtres du marché. La taxe officielle laisse, au contraire, un champ libre à la concurrence, car ce n'est qu'un maximum. Sous le régime de la taxe officieuse, on a remarqué que les commerçants non syndiqués vendent à des prix inférieurs à la taxe. Il en serait de même à plus forte raison avec la taxe officielle. L'option se présente donc entre le maintien du régime de la liberté ou celui de la taxe officielle.

Quoiqu'il ne subsiste plus aujourd'hui de taxes obligatoires, dans un certain nombre de cas, on adopte, par un accord tacite, comme base de règlement, la cote officielle du marché (simple constatation des prix de certaines marchandises ou denrées). En outre, dans les industries du bâtiment, des tarifs officieux indiquent le prix des matériaux et fournitures diverses; des *séries de prix* sont également suivies pour le règlement des comptes entre les propriétaires et les entrepreneurs; on évite ainsi de nombreuses contestations (ci-dessous, n° 835)[3].

567. **Organes du commerce. Marchés et bourses de marchandises.** — Parmi les organes du commerce, il en est qui sont

[1] V. en ce sens une proposition de loi de MM. Gaudin et Sevaistre, *Exp. motifs*, Chambre, annexes, 1888, p. 664, *J. off.*, mars 1889.

[2] On signale surtout de graves abus relativement à la boucherie : les détaillants ne sachant pas, pour la plupart, acheter la viande sur pied, traitent avec des bouchers en gros (*Chevillards*) qui prélèvent un premier profit, les détaillants dont les frais généraux sont beaucoup trop élevés vu l'exiguïté de leur commerce majorent encore les prix, de sorte que l'écart entre le prix de la viande sur pied et celui de la viande à la consommation est extrême. V. sur ce point une intéressante étude de Valserres, *Écon. franç.*, 24 janv. et 7 févr. 1880, de Foville, *Bull. du comité des trav. hist.*, *loc. cit.*, et ci-dessous, n° 576, en note.

[3] Les prix de règlement approuvés par le conseil général des bâtiments civils (ministère des travaux publics), et la série officielle et administrative des prix de la ville de Paris, sont appliqués aux entrepreneurs de travaux publics. On a, d'après ces tarifs, composé des séries de prix pour les règlements entre propriétaires et entrepreneurs, lesquelles sont modifiées, surtout à raison des conditions différentes de paiement.

destinés à faciliter l'intervention tutélaire et la surveillance de l'État; il en a été question à propos de l'organisation industrielle (n° 365). D'autres ont pour but de faciliter les échanges par le concours en un même lieu des vendeurs et des acheteurs. C'est ce qui a fait instituer des foires, marchés, halles ou bourses de commerce. La mission de l'État est de seconder l'impulsion du commerce par ces créations partout où elles peuvent être utiles, puis d'assurer l'ordre et la sécurité des transactions par des mesures spéciales de police. A Nijni Novgorod, ville de 65,000 hab., dans les grandes foires où l'Orient et l'Occident se donnent rendez-vous, il se fait annuellement un trafic de plus d'un demi-milliard. Sans doute, l'affluence temporaire en un lieu déterminé de marchands et de produits de toute origine est aujourd'hui moins généralement nécessaire, parce que, à cause des progrès de la civilisation et des facilités de communication, les demandes et les offres convergent d'elles-mêmes vers les agglomérations permanentes de population. Aussi, les foires n'ont plus dans nos sociétés l'importance qu'elles avaient aux siècles précédents (foires de Champagne, de Lyon, de Beaucaire, etc.). Il en existe cependant encore environ 7;000 en France. Ce qui reste vrai, c'est que les marchés, halles ou bazars opèrent avantageusement la concentration des denrées; que les ventes à la criée exercent sur la formation des cours une action modératrice. Nous avons aussi précédemment indiqué combien la tenue de bourses de commerce facilitait le jeu de la concurrence et rendait impersonnelles les conditions des échanges (n° 504).

L'influence de bourses du commerce pour les marchandises diverses (céréales, sucres, huiles, combustibles, métaux, textiles, tissus, etc...) n'est pas moindre que celle des bourses d'effets publics pour la négociation des titres et des valeurs [1]. Les bourses de commerce n'ont pas toutes la même importance : relativement à chaque nature de marchandises existent des *marchés régulateurs* sur lesquels se nivellent les prix des marchés

[1] A Paris, depuis 1889, les principales spéculations (celles sur les farines, grains, sucres et bientôt sans doute d'autres spécialités commerciales viendront s'y joindre) sont centralisées ainsi que les principaux organes du commerce (Chambres syndicales, courtiers) à la nouvelle bourse du commerce. Les plus importantes places de commerce de l'étranger (Londres, Anvers, etc.) possèdent depuis longtemps des institutions analogues.

secondaires. Ces bourses ne sont pas ordinairement établies dans les lieux de production, mais dans ceux qui sont des centres de distribution, comme Liverpool pour le coton, Lyon pour les soies, Brème pour le pétrole, etc.[1]. Les spéculations qui ont lieu sur marchandises dans les bourses seront examinées plus tard (V. ci-dessous, nos 644 et suiv.).

568. Liberté du choix des mandataires. Réglementation des ventes publiques. — Les particuliers ou les commerçants sont libres de conclure personnellement les échanges, en gros ou au détail, sur les marchés et les bourses, mais la faculté de choisir qui ils veulent en qualité d'intermédiaires est soumise à diverses restrictions.

La loi prohibe aussi certains modes d'aliénation ou ne les permet que sous des conditions déterminées et par le ministère d'officiers publics investis du pouvoir d'y procéder.

Plusieurs de ces restrictions à la liberté des conventions sont vraiment arbitraires. Tout d'abord, on ne s'explique pas bien que la vente à l'amiable des marchandises mobilières ne puisse être faite par des intermédiaires librement choisis. Le Code de commerce consacrait le monopole des courtiers de marchandises dont la mission est de rapprocher les acheteurs et les vendeurs, de préparer l'échange à l'amiable, de faciliter les transactions. Le commerce éleva des plaintes très-vives contre ce monopole : l'habitude de beaucoup de négociants est en effet de choisir des *représentants* ou même des commissionnaires[2], qui vendent sur échantillons pour le compte de leurs commettants. N'était-ce pas une violation du monopole des courtiers? Une grande enquête de 1864, sur le courtage, démontra l'inutilité du monopole et même ses effets fâcheux, étant donnée l'insuffisance du nombre des courtiers[3].

La loi du 10 juillet 1866 a proclamé la liberté de la profession de courtier de marchandises[4]. Peu après, le monopole fut aussi supprimé en Belgique[5]. La même lutte s'est produite et s'est

[1] Cl. Jannet, *Le capital et la spéculation*, 1892, p. 210. Cf. Lexis, *op. cit.*, p. 840 et suiv.

[2] Ordinairement les commissionnaires contractent *proprio nomine*.

[3] *Enquête sur le régime du courtage*, 1 vol. in-4°.

[4] Elle n'a pas touché aux monopoles des courtiers de transport, ni des courtiers maritimes.

[5] Une loi autrichienne de 1875 a maintenu le monopole des courtiers de

terminée de la même manière entre les commissionnaires en denrées alimentaires et les facteurs à la halle seuls investis du droit de vendre à la criée les marchandises que les producteurs ne vendent pas eux-mêmes. Un décret du 25 janvier 1878 a fait cesser ce monopole; la profession de facteur est libre et simplement soumise à quelques garanties nécessaires.

Que penser surtout de la réglementation, si compliquée d'après nos lois, des ventes aux enchères publiques? On est ici obligé de distinguer le mode d'aliénation et la compétence de l'officier public. Sans parler des ventes sur saisies, après décès ou autres ventes forcées (qui sont faites par ministère d'huissier ou de commissaire-priseur)[1], il faut observer que, parmi les ventes volontaires, un régime différent s'applique aux marchandises neuves et aux marchandises non neuves. Laissant encore de côté à dessein les ventes de marchandises non neuves, réservées aux commissaires-priseurs, greffiers, notaires ou huissiers, on trouve, quant aux marchandises neuves, la nécessité de nouvelles distinctions, suivant qu'elles ont lieu au détail ou en gros.

La vente aux enchères de marchandises neuves au détail est défendue à l'exception des comestibles ou menues merceries (art. 2, loi du 25 juin 1841); la loi a eu pour but de protéger le commerce de détail, parce qu'on a supposé que ces ventes auraient pu être faites à la requête des colporteurs, manufacturiers ou commerçants en gros. Cette prétendue protection peut se retourner contre le petit commerce qui, en temps de crise commerciale, se voit ainsi fermer un débouché précieux[2].

Quant aux ventes publiques en gros, on les autorise en présumant qu'elles profiteront aux détaillants qui se portent adjudicataires en vue de revendre, puis au commerce d'entrepôt, en ce qu'elles peuvent porter sur des marchandises déchargées qui, autrement, seraient réexportées[3]. Ces ventes ont une très-

marchandises (V. *Ann. de législ. étrang.*, 1876). D'après le Code allemand, les courtiers (art. 66) sont des intermédiaires officiels institués pour les actes de commerce. Le mode d'institution est réglé par la législation de chaque État. Cf. Lexis, *op. cit.*, p. 891.

[1] Loi du 25 juin 1841; art. 3 et art. 625, C. proc. civ.

[2] On a donné un autre motif de la prohibition; celui de protéger le consommateur qui, dans ces sortes de ventes, ne prend pas soin d'examiner les objets vendus. Ce motif est peu sérieux.

[3] Loi du 28 mai 1858, art. 1, modifiée par les décrets des 30 mai, 6 juin, 29 août 1863. Cf. loi du 3 juillet 1861, art. 1 et 2. Loi du 18 juillet 1869, art. 4.

grande importance dans les ports de commerce, surtout en Angleterre et en Hollande. Pour être considérées comme ventes en gros, les lots doivent avoir un minimum de valeur de 500 francs ou de 100 francs[1]. Les ventes en gros ne peuvent être faites que par les courtiers; à cet égard la loi de 1866 a laissé subsister un privilège en faveur des courtiers inscrits; ne conviendrait-il pas de supprimer les entraves aux ventes publiques en gros et au détail? C'est l'opinion des économistes, mais, consultées sur ce point, les Chambres de commerce (1888 et 1889) ne se sont pas prononcées pour le régime de la liberté[2].

569. La police des échanges ne consiste pas simplement dans la réglementation des marchés et des ventes qui s'y font aux enchères; elle comprend un certain nombre de mesures préventives et répressives. Aux unes correspondent les commerces prohibés et les précautions prises contre l'accaparement, et aux autres les pénalités contre les fraudes commerciales.

570. **Prohibitions.** — Les prohibitions ont pour adversaires tous ceux qui croient préférable de laisser le mal s'accomplir, sauf à offrir le remède si souvent imparfait de l'indemnité pécuniaire. Des motifs de sûreté publique ont très-justement fait prohiber la vente libre des substances vénéneuses ou les sophistications de denrées alimentaires reconnues nuisibles à la santé, comme par exemple les viandes américaines trichinées[3]. On trouvera également justifiée la défense de vendre des remèdes secrets, ou de faire le commerce du gibier pendant le temps où la chasse est prohibée. Se motive enfin par l'intérêt fiscal, la réglementation spéciale de la vente du tabac et des cartes à jouer[4]. A été supprimée au contraire, comme n'ayant plus un fondement suffisant, la prohibition de vendre les blés en vert (n° 571).

Des raisons de moralité publique ont fait soumettre à des

[1] Dans le cas de ventes autorisées par le tribunal de commerce en vertu de la loi du 3 juillet 1861.

[2] On s'est borné à ajouter de nouvelles marchandises à celles dont la vente en gros est autorisée et à réduire la valeur des lots (décret du 17 août et arrêté du 20 août 1888). V. Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, t. III, p. 165.

[3] Cf. pour l'Allemagne, les prohibitions indiquées par Lexis, *op. cit.*, p. 889 et suiv.

[4] Pour des motifs de fiscalité et de sûreté publique à la fois, le débit des poudres n'est également permis qu'à certaines personnes et sous certaines conditions. Cf. sur la police et la vente du pétrole, décret du 22 mai 1873.

mesures spéciales de police les débits de boissons, hôtels et auberges. Le maintien d'une législation exceptionnelle qui, sans désarmer l'administration, ne lui laisse pas un pouvoir arbitraire dont elle puisse abuser, paraît généralement indispensable.

571. **Moyens préventifs et répressifs contre les accaparements.** — Plusieurs dispositions préventives ou répressives s'expliquent par la crainte des accaparements. Pendant longtemps les économistes ont admis couramment que ces craintes étaient chimériques. D'après eux, à cause des facilités d'approvisionnement que donne l'industrie libre et les communications internationales, l'accaparement serait irréalisable dans les circonstances ordinaires; l'accaparement dans une ville assiégée est le seul danger qui serait vraiment à redouter, mais, même alors, il en est qui estiment que l'intervention de l'État doit être écartée. A l'occasion des réquisitions de vivres pendant le siège de Paris, en 1870-1871, une discussion s'est élevée sur ce point. Quelques partisans de la liberté absolue des échanges repoussaient systématiquement toute mesure de réquisition. Cette opinion contre laquelle protestait le bon sens n'a pas trouvé d'écho en dehors de la secte des économistes doctrinaires. Mais, lorsque les sources du commerce restent ouvertes, l'accaparement est-il irréalisable? les articles 419 et 420 du Code pénal édictent des peines contre les principaux détenteurs d'une même marchandise qui, par réunion ou coalition, tendent à ne pas la vendre, ou à ne la vendre qu'à un certain prix. Ces dispositions ne prévoient pas des faits purement imaginaires. La coalition peut engendrer le monopole dans un certain nombre de cas spécifiés ci-dessus, n° 515.

L'accaparement par la spéculation, par la main-mise qu'elle exercerait sur toutes les marchandises disponibles pour se rendre maîtresse du marché n'est pas, il est vrai, toujours possible. Les facilités des communications la déjoueront lorsque les lieux de production sont nombreux et que les quantités produites sont telles qu'elles défieraient les capitaux coalisés, c'est ce qui peut être dit aujourd'hui au sujet des blés et farines [1], mais des tentatives beaucoup plus réalisables d'accaparement se sont pro-

[1] En octobre 1888, un syndicat d'accaparement du blé fut cependant formé à Chicago sur l'annonce d'un déficit dans la récolte française. V. à ce sujet la discussion à la Chambre des députés, 16 nov. 1888. Cf. Claudio Jannet, *Le Capital et la spéculation*, 1892, p. 290.

duites aux États-Unis[1] sur les sucres (*sugar company*, 1877), sur le pétrole raffiné (1882) et plus récemment en Europe sur les cuivres (1889, *société des métaux*)[2]. Il a été formé des syndicats d'accaparement pour les sucres, le café, le papier, la houille, l'étain, le zinc, le lait, l'épicerie en gros, les cercueils, etc.[3]. C'est une vraie fièvre de spéculation qu'une énergique répression aurait seule, peut-être la vertu de combattre. Compter sur la liberté commerciale pour rétablir la concurrence, c'est être dupe d'une grande illusion[4]. La concurrence ramènera-t-elle les prix au niveau normal lorsque le syndicat est parvenu à monopoliser la production? Il faudrait pour le croire ne pas tenir compte de la force que donne au syndicat d'accaparement la puissance de ses capitaux dans la lutte contre ses concurrents : il traitera avec ceux qui lui sembleront le plus redoutables, achètera leur abstention, écrasera les autres en consentant des abais-

[1] Sur la *standard oil company et l'anthracite coal company*, Hadley, *Traité des transports par chemin de fer*, p. 85 et suiv., et surtout *Rev. d'Écon. polit.*, 1891, p. 929 et suiv.

[2] Le liquidateur de la société des métaux, M. Levasseur, explique de la façon la plus claire les opérations de la société ; de 1870 à 1884 le prix de la tonne de cuivre oscille entre 78 et 90 ££ ; la consommation annuelle des cuivres était d'environ 100,000 tonnes. Dès 1884 la consommation tendait visiblement à dépasser la production. La spéculation commença en Angleterre par une double tactique : faire la baisse afin d'arrêter l'exploitation ou au moins d'empêcher la formation d'exploitations nouvelles, puis frapper le marché français entré en concurrence avec le marché anglais, s'approprier les mines en exploitation ensuite bénéficier de la hausse des prix, résultat inévitable de la première partie de l'opération. La campagne commencée en 1884 fit tomber le cuivre à 40 ££ la tonne. Il en fut ainsi jusqu'en 1887 où le rapprochement des producteurs américains et européens amena la constitution du syndicat français. La consommation de 1888 justifia les vues du syndicat français puisqu'elle atteignit 248,000 tonnes. La lutte continua entre le syndicat français et le syndicat anglais. La guerre jusqu'alors commerciale entre ceux qui avaient besoin de cuivre et ceux qui détenaient le métal devint financière. Il s'agissait de ruiner le crédit de l'affaire en tarissant la source de l'argent indispensable. C'est alors que le comptoir d'escompte apparut comme le banquier de l'opération et que l'effort des adversaires se porta sur cet établissement de crédit. La manœuvre réussit au delà des espérances de ses promoteurs et le syndicat désemparé resta acheteur et détenteur des cuivres accumulés et retenus à des prix variant de 60 à 65 ££ par tonne. »

[3] V. les nombreux faits cités par Cl. Jannet, *op. cit.*, p. 295 et suiv.

[4] Malgré la longue série d'accaparements, non seulement tentés mais réalisés depuis quelque temps, plusieurs économistes s'obstinent à traiter l'accaparement de chimère (V., Leroy-Beaulieu, *Écon. franç.*, 16 mars 1889) ; cf. Claudio Jannet, *op. cit.*, p. 331 et suiv.

sements de prix temporaires même au dessous du prix de revient. Aux États-Unis on a vu des syndicats monopoliser les transports par une entente avec les compagnies de chemins de fer et c'est d'abord contre ces traités (*pools*), si préjudiciables aux intérêts du public, que la législation de plusieurs États, puis la législation fédérale a commencé par réagir contre les syndicats. Même au cas où la concurrence finirait par avoir raison du monopole, il faudrait du temps; les exploitations nouvelles ne se créent pas comme par enchantement. En attendant, la consommation resterait à la merci des accapareurs; c'est ce qui est arrivé pour l'huile de lin: la cherté déterminée par le *linseed oil trust* a causé la ruine de plusieurs industries américaines. Les cours des États-Unis se sont montrées sévères à l'égard des *trusts*[1], mais cela n'a pas paru suffisant. Une loi fédérale du 2 juillet 1890, votée après une longue résistance, a déclaré illégaux et punissables tous syndicats en vue de créer un monopole ou de restreindre le commerce. La plupart des États avant cette loi (Missouri, Texas) ou depuis, en 1891, ont édicté des lois analogues contre les *trusts* opérant sur leur territoire. Malheureusement, les syndicats dissous ont réussi à se reconstituer sur de nouvelles bases, et, grâce à certaines subtilités juridiques, ils échappent à l'action des lois[2].

L'idée d'empêcher les spéculations privées sur les denrées alimentaires a inspiré au siècle dernier, à partir de 1765, le système de l'accaparement officiel par une compagnie privilégiée. On sait à quels abus monstrueux donna lieu cette combinaison que l'opinion a flétrie sous le nom de *pacte de famine*. Un mode d'intervention analogue, et qui n'eut pas plus de succès, fut l'institution, en 1793, du *grenier d'abondance* dont l'approvisionnement devait être fait au compte de l'État. Plus tard, sous le même nom, on désigna les magasins de réserve où les boulangers constitués en corporation fermée furent contraints, jusqu'au décret du 22 juin 1863, de verser les approvisionnements destinés à subvenir pendant trois mois au nombre de fournées quotidiennes qui leur était imposé. On s'est enfin aperçu que, non-seulement l'action directe du gouvernement pouvait être écartée

[1] V. l'examen de la doctrine et de la jurisprudence aux États-Unis (*Rev. Écon. polit.*, 1891, p. 953 et suiv.). La jurisprudence s'est prononcée contre la légalité dans l'affaire du *sugar trust*.

[2] V. Cl. Jannet, *op. cit.*, p. 311 et suiv.

sans danger, mais qu'il n'y avait aucune nécessité d'imposer à une classe de commerçants des charges onéreuses qui, d'ailleurs, retombaient sur les consommateurs; le commerce des grains étant devenu libre, les exigences de la consommation pouvaient être satisfaites par la libre initiative de l'industrie privée[1]. Toutefois, la suppression des approvisionnements de réserve n'a pas entraîné celle de l'interdiction faite à tout cultivateur ou propriétaire ayant des grains d'en faire la vente dans les villes autre part que sur les marchés (Décret du 4 mai 1812). C'est la dernière trace du système pourvoyeur; mais elle peut se justifier plus facilement que les interdictions précédentes. Pour les denrées alimentaires en général, il peut être interdit aux marchands revendeurs d'en faire l'achat en tout autre lieu que les marchés; cette exception à la liberté commerciale est évidemment dans l'intérêt du consommateur puisqu'elle a pour effet de centraliser les approvisionnements[2].

Quant à la prohibition de vendre les blés en vert (loi du 6 messidor an III) motivée par la crainte de l'accaparement et la prétendue nécessité de protéger les cultivateurs contre l'appât du prix d'une vente prématurée, elle a été levée par la loi du 9 juillet 1889 (art. 14).

572. Fraudes commerciales. — En ce qui concerne la répression des fraudes commerciales (tromperie sur la nature de toutes marchandises, usage de faux poids ou fausses mesures (art. 423 C. pénal.), mise en vente de substances alimentaires ou de boissons falsifiées ou corrompues (lois des 27 mars 1851 et 5 mai 1855), on estime généralement que la répression est nécessaire dans l'intérêt des consommateurs et pour des motifs supérieurs de moralité publique. Ce n'est pas l'avis de certains économistes qui

[1] Ces considérations ne s'appliquent pas aux places fortes dont il peut être prudent de constituer l'approvisionnement dans des conditions exceptionnelles. Aussi a-t-on jugé utile de constituer, en ce qui concerne Paris et les autres places fortes, un approvisionnement de guerre pour les besoins de la population civile. C'est l'objet de la loi du 3 février 1892. V. sur cette loi : Cf. Chambre, annexes, 1891, rapport Berger, *J. off.*, p. 773 et suiv., et débats, Chambre, 27 mai et 30 décembre 1891.

[2] Les droits perçus sur les ventes en gros, à la criée, sont d'ailleurs des droits réduits. A Paris, depuis 1878, ils ont été convertis en droits d'octroi et transformés en droits spécifiques. — V. de Couder, *Dict. de droit comm.*, v° *Halles*.

prétendent que la police du commerce serait mieux faite par les consommateurs s'ils savaient qu'ils n'ont à compter que sur eux-mêmes; que, d'ailleurs, le marchand fraudeur, malgré les pénalités, récidivera si le consommateur est indifférent, tandis qu'il renoncerait à frauder s'il risquait de perdre sa clientèle [1]. Sans doute, les consommateurs doivent veiller, mais croit-on que leur contrôle puisse être toujours effectif sans devenir tracassier? puis, s'il s'agit de denrées alimentaires falsifiées, pourraient-ils toujours découvrir immédiatement la fraude? En l'absence d'une répression pénale, la santé publique ne serait-elle pas souvent compromise? Depuis un certain nombre d'années, le commerce des vins colorés par la fuschine, des vins plâtrés, salés, nitrifiés, etc., des bières salicylatées, l'emploi de la margarine, de la saccharine, etc., ont mis aux prises les partisans et les adversaires de l'intervention de l'État; en France et à l'étranger l'opinion s'est prononcée en faveur des premiers, et il en sera de même toutes les fois que la santé et la sûreté publiques seront en jeu. Les partisans du *laissez-faire* citent des exemples de consommateurs qui, en certaines villes à l'étranger, ont organisé spontanément la police du commerce; c'est sans doute fort bien, mais s'il arrivait qu'en l'absence de force armée, les particuliers eussent organisé des milices pour maintenir l'ordre, croirait-on que ce fait prouvât l'inutilité des services publics de défense et de sécurité? Le législateur a puni la sophistication [2] tout en laissant, lorsqu'il n'y avait pas danger pour la santé publique le droit de mettre en vente d'autres produits que les produits natu-

[1] Cf. Courcelle-Seneuil, *op. cit.*, t. II, p. 107.

[2] Les vins de raisins secs ou de marcs de raisins frais peuvent être mis en vente, mais sous le nom de vins de marc ou de sucre (loi du 11 juillet 1891). La margarine ou autres beurres artificiels, d'après la loi du 14 mars 1887, ne peuvent être mis en vente sous le nom de beurre; une étiquette doit indiquer la substance réellement offerte. Ces précautions n'ont pas suffi à déjouer les fraudes. Le Dansk ou beurre danois, a obtenu les éloges de la presse et les honneurs du mérite agricole : c'était de la margarine! — La margarine est-elle un produit nuisible dont l'emploi doit être interdit ou limité? La réponse affirmative a fait édicter en Allemagne, aux États-Unis, en Suède, en Angleterre, des dispositions réglementaires très-restrictives. Le minimum de précaution est la mise en exercice des fabriques de margarine, l'analyse de leurs produits, la limitation à moitié au plus de la quantité de margarine entrant dans le beurre artificiel, etc... Le Parlement, en France, est saisi de la question. V. Chambre, annexes, session 1891, *Journ. off.*, p. 2864 et suiv.

rels, mais à la condition de ne les mettre en vente que sous la dénomination qui leur est propre, dénomination annoncée au consommateur par des inscriptions en gros caractères sur les récipients, sur les lettres de voiture, sur les factures, etc.[1]. La création d'un laboratoire municipal à Paris (1878-1881) a aussi répondu à un urgent besoin de protection pour le public[2], c'est également un utile auxiliaire de la police judiciaire et sanitaire (analyse des eaux, des médicaments et denrées alimentaires destinés aux hôpitaux, etc.). Un autre mode d'action est la prohibition légale quant aux denrées jugées nuisibles à la santé publique; c'est celui qui a été employé à l'égard des viandes de porc salées de provenance américaine pour éviter les accidents dus à la trichine[3].

573. Les concurrences déloyales ne doivent pas plus être tolérées dans l'industrie commerciale que dans l'industrie manufacturière. Il n'y a pas à revenir sur ce qui a été dit antérieurement à ce sujet; mais, pour faire reconnaître la provenance des produits, la même loi qui a organisé les marques de fabrique, autorise les commerçants à apposer une marque distinctive sur les marchandises (n° 369).

[1] En France, loi du 14 mars 1887 sur les fraudes commises dans le commerce des beurres; des 14 août 1887, 14 août 1889, 11 juillet 1891, sur celles commises dans le commerce des vins; New-York, loi du 27 mai 1886 sur les bières frelatées et sur la margarine; Canada, 1885, sur la falsification des denrées alimentaires; plusieurs cantons suisses, sur les vins fabriqués et les aliments falsifiés, 1887, mais surtout Empire allemand, loi du 14 mai 1879, sur le commerce des objets d'alimentation.

[2] En 1888, le laboratoire a analysé 21,800 échantillons de denrées alimentaires, beurres, lait, poivre, chocolat, café, bières, vins, etc. Pour les vins l'action du laboratoire a été entravée par la faculté du mouillage laissée aux débitants.

[3] L'interdiction établie par le décret du 18 février 1881 a été levée à la suite de la loi du 3 décembre 1891. Un service d'inspection des viandes importées est organisé.

CHAPITRE IV.

ÉCONOMIE DES ENTREPRISES COMMERCIALES. — DIVISION OU CONCENTRATION. — SOCIÉTÉS COMMERCIALES, RÉGLEMENTATION.

574. **Régime légal des entreprises commerciales.** — Les entreprises commerciales (*lato sensu*) sont représentées par des individus ou par des êtres collectifs, c'est-à-dire par des sociétés. Elles se reconnaissent à la nature des opérations qu'elles font habituellement, et, à raison de leur caractère commercial, la loi les soumet à un régime spécial dont les traits distinctifs sont les suivants : 1° obligations relatives à la tenue de livres de commerce déterminés par la loi; 2° mesures de publicité en certains cas; 3° enfin régime spécial au cas d'inexécution des engagements : la faillite. L'exigence d'une comptabilité régulière ne s'impose pas aux commerçants et aux sociétés de commerce seulement à cause de la complexité d'opérations qu'il faut pouvoir facilement prouver d'une manière précise, en suppléant aux actes écrits qu'il n'est pas dans l'usage du commerce de dresser pour chaque transaction, mais elle est surtout destinée à servir de contrôle quant à la bonne foi de la gestion commerciale au cas de faillite.

Les mesures de publicité sont prescrites dans l'intérêt des tiers. S'il s'agit d'une société, c'est par la publicité que les tiers intéressés connaissent son objet, la raison sociale, le siège où elle est établie et, suivant les cas, le nom des associés ou des personnes autorisées à administrer le montant du capital social, etc... S'il s'agit d'une entreprise individuelle, les tiers ont intérêt à connaître le régime sous lequel le chef d'établissement est marié afin de pouvoir déterminer les catégories de biens qu'ils ont le droit de frapper de leurs poursuites.

La publicité et la comptabilité commerciale s'expliquent encore par la raison que le commerce vit de crédit. La publicité affermit le crédit par la sécurité qu'elle donne aux tiers. La compta-

bilité met en mesure le commerçant de se rendre à chaque moment compte de sa situation générale, de déterminer quelles sont à chaque échéance les sommes qu'il a à recevoir et à payer; or c'est là un point essentiel, car l'exécution ponctuelle des engagements contractés est la sauvegarde commune de ceux qui font le commerce.

575. La cessation des paiements du commerçant a paru, dans le système de la loi des faillites de 1838, devoir motiver l'organisation d'un régime spécial, régime à la fois très-rigoureux et très-favorable pour le commerçant débiteur. Le côté rigoureux du régime de la faillite est le dessaisissement du failli; les intérêts des créanciers sont l'objet de mesures prises en faveur de la masse en vue d'arriver à déterminer ce qui, proportionnellement, revient à chacun. Le failli, même lorsqu'il obtient un concordat, est frappé d'une dégradation civique partielle, d'une sorte de note d'infamie. Le côté favorable est que les voies d'exécution individuelles contre le failli sont suspendues, que même, avant l'abolition de la contrainte par corps, il était affranchi de cette voie d'exécution, qu'enfin le failli peut, par un concordat voté par la majorité des créanciers, obtenir remise d'une partie de ses dettes et être replacé à la tête de ses affaires. Une situation toute différente est faite au non commerçant : l'insolvabilité ou la déconfiture même notoire n'a pas pour conséquence le dessaisissement; les créanciers n'ont d'autre droit que celui de poursuivre l'expropriation. L'opposition est d'autant plus marquée, que la faillite ne suppose pas nécessairement l'insolvabilité et qu'un certain nombre de faillites se terminent par le paiement intégral des créanciers[1].

Aucune organisation collective n'existe en vue d'un règlement proportionnel entre les créanciers du non commerçant; en revanche, la remise d'une partie de ses dettes ne peut être consentie que par chaque créancier, ou en vertu d'un accord unanime; ici la majorité ne peut faire la loi à la minorité et lui imposer un pacte en vertu duquel le débiteur serait affranchi de toute poursuite pour une partie de ses obligations.

D'où vient le contraste de rigueur et de bienveillance dans la loi des faillites? Il importe de le déterminer, car un nouveau cou-

[1] Sur 8,500 faillites clôturées en 1887, 86 ont intégralement désintéressé les créanciers.

rant d'opinion tend à effacer les différences de forme et de fond entre les commerçants et les non commerçants et à généraliser le système de la faillite. L'Angleterre (1869), les États-Unis (1867), l'Autriche (1869), sont d'abord timidement entrés dans cette voie; puis l'Allemagne (loi du 10 février 1877), l'Italie (1882). L'Angleterre (1883), et plus récemment la Belgique (1887), ont réagi systématiquement contre la distinction traditionnelle. Ce n'est pas sans raison que d'autres lois, même récentes, y sont restées fidèles. Cette distinction se justifie rationnellement à raison de ce que, dans les relations commerciales, celui qui manque à ses engagements peut par sa faillite en entraîner d'autres; aussi la cessation des paiements est-elle un fait très-grave, dont la sanction doit être immédiate, et à la suite duquel il convient d'opérer une rapide liquidation des droits de tous ceux qui sont également intéressés à être payés. On conçoit aussi que le manquement à l'honneur commercial soit l'objet de sanctions pénales à cause de sa gravité particulière. Mais le commerce ne pouvant se faire sans un crédit réciproque, dit Blakstone, il est non seulement légitime mais nécessaire de contracter des dettes. Au contraire, on peut, le plus souvent, reprocher quelque imprévoyance à ceux qui s'endettent dans les relations civiles; aussi ne doit-on pas admettre facilement que le débiteur puisse se faire décharger de ses obligations. Quant au commerçant, si par suite de calamités passagères, de la perte d'un navire dans une tempête ou de la faillite d'autres commerçants, il est hors d'état de payer ses dettes, ce peut être un malheur et non une faute. Il se peut même que la cessation des paiements ne provienne que d'un embarras momentané dans ses affaires.

Le but à atteindre est donc d'accorder une assistance bienveillante aux malheurs des commerçants en organisant la faillite autant dans leur intérêt que dans celui de leurs créanciers, et en faisant la majorité de ceux-ci juge de la solution qu'elle doit recevoir. Il n'est pas douteux que la loi de 1838 ne réalisait pas ces conditions : elle faisait de la faillite un épouvantail, en sorte que les commerçants usaient de tous les expédients plutôt que de déposer leur bilan[1]. Pour remédier à cet état de choses, on

[1] Pour éviter la faillite, ils cherchaient à obtenir de leurs créanciers un concordat amiable. Trop souvent ils n'y parvenaient qu'en accordant à certains

a imaginé de créer un état nouveau, la liquidation judiciaire qui est une faillite adoucie : la cessation des paiements n'a plus fatalement la faillite pour suite. Si le commerçant dépose lui-même son bilan dans le délai de quinze jours, depuis la cessation des paiements, il est admis au bénéfice de la liquidation judiciáire (loi du 4 mars 1889). Il conserve les droits politiques (sauf l'éligibilité). Il évite le dessaisissement, reste à la tète de ses affaires, mais, assisté et surveillé par un liquidateur; il peut même s'il y a lieu continuer l'exploitation. La liquidation aboutit soit à un concordat, soit à la continuation de la liquidation, soit encore à la conversion en faillite; en ce dernier cas, les atténuations résultant de la nouvelle loi cessent d'avoir lieu[1].

576. Division et concentration des entreprises commerciales. — Entre les entreprises commerciales existent de bien grandes dissemblances quant à leur constitution même ou à leur étendue. Elles sont ambulantes ou sédentaires. Le commerce a commencé par la caravane, le colportage terrestre ou maritime. Ces formes anciennes ne sont pas abandonnées : le commerce maritime revient de nos jours aux procédés du colportage et du courtage des marchandises dans la lutte où les peuples civilisés sont engagés pour l'extension de leurs débouchés. Le commerce sédentaire est né avec le commerce local, mais à une époque relativement récente sous l'influence du système des corporations. Le grand commerce sédentaire date seulement du XVI[e] siècle où des

d'entre eux des avantages particuliers qui, étant découverts, amenaient la nullité du traité et l'état de faillite, d'où des retards dans la liquidation et diminution de l'actif. La répugnance des commerçants à déposer leur bilan, explique la proportion croissante du nombre de faillites clôturées par insuffisance d'actif : 20 p. 0/0 de 1856 à 1860; 44 p. 0/0 de 1881 à 1885; 52 p. 0/0 en 1887, la proportion réduite des concordats 11 p. 0/0 1887, et la faiblesse générale des dividendes. En 1887, 52 p. 0/0 des faillites terminées par un concordat simple ont donné un dividende de moins de 26 p. 0/0; et 79 p. 0/0 des faillites ayant abouti à l'union ou à un concordat par abandon, moins de 25 p. 0/0. C'est que l'état de faillite n'était trop souvent déclaré qu'après avoir fait tous les efforts, tous les sacrifices pour l'éviter.

[1] V. sur la loi de 1889, Lyon-Caen et Renault, *Manuel de droit commercial*, p. 950 et suiv. Cette loi a été inspirée par les lois anglaises de 1869 et 1883. D'après la loi de 1869, la faillite n'était déclarée qu'à défaut d'arrangement ou de concordat avec la majorité des créanciers. En cas de concordat, le commerçant échappait à toute incapacité. D'après la loi de 1883, une sorte de préliminaire de conciliation a d'abord lieu ; la faillite n'est déclarée qu'en cas d'insuccès de cette tentative. — V. sur ces lois, Lyon-Caen, *Bull. de législ. comp.*, 1888, p. 292 et suiv.

entreprises de transport se constituent et permettent aux négociants de traiter leurs affaires par lettres, sur échantillons sans être obligés de transporter eux-mêmes leurs marchandises. L'évolution du commerce a donc suivi celle des industries de transport. En même temps la spécialisation s'opère : le nombre des genres de commerce distincts s'élève à plusieurs centaines; les intermédiaires eux-mêmes, courtiers et autres, s'adonnent à une nature déterminée d'affaires. Cette organisation est toute spontanée : aucune réglementation ne gêne la formation et la constitution organique des entreprises de commerce, mais ce n'est pas à dire qu'il s'agisse là de faits d'intérêt purement privé; notamment le fractionnement et la concentration des établissements de commerce a une grande importance sociale.

L'évolution vers la grande industrie a eu pour effet de diminuer le nombre des intermédiaires et de favoriser la concentration des entreprises commerciales. Autrefois, d'importantes branches de commerce de gros se plaçaient entre les producteurs de matières premières et les fabricants de la petite industrie. Aujourd'hui, beaucoup de manufacturiers, au lieu de se fournir chez les intermédiaires, font directement leurs commandes dans le pays de production. Ainsi, le nombre des intermédiaires se trouve réduit en ce qui concerne les produits imparfaits.

Quant aux produits achevés, les habitudes du commerce se transforment également : entre le fabricant de ces produits et le consommateur s'interposaient presque toujours des négociants qui vendaient aux détaillants, de sorte que le consommateur n'avait affaire qu'à ceux-ci. Il n'en est plus de même aujourd'hui dans un grand nombre de cas : 1° Dans les villes les plus considérables, le commerce de détail a vu surgir la concurrence des grands magasins qui peuvent, par une meilleure division du travail, par l'économie des frais généraux, vendre à moindre prix (n° 255 en note) tout en rendant au public plus de services effectifs, notamment celui de la distribution à domicile[1]; 2° on verra par la suite que des sociétés coopératives de consommation ont tenté de supplanter les intermédiaires du commerce, en mettant

[1] Les grands magasins exercent en outre une action régulatrice sur la production, communiquent au crédit des producteurs une base plus ferme. V. sur ces aspects de la question, G. Michel, *Revue des Deux-Mondes*, 1891, t. I, p. 133 et suiv.; cf. Mataja, *Revue d'Écon. polit.*, p. 460 et suiv.

les achats faits en gros à la portée immédiate du consommateur[1]. Il serait souhaitable que cette double transformation se propageât des branches de commerce dans lesquelles elle s'est opérée jusqu'ici à d'autres, où il importerait le plus qu'une économie fût obtenue, à cause des bénéfices énormes que prélèvent souvent les intermédiaires.

La multiplicité des intermédiaires est doublement une cause de cherté, d'abord parce qu'autant d'intermédiaires entre le premier producteur et le consommateur, autant de profits prélevés. La concentration des entreprises commerciales, à la condition qu'elle n'aboutisse pas à des monopoles de fait, est donc à l'avantage du consommateur. Rien qui lui soit plus nuisible que l'excessive multiplicité des détaillants : la concurrence, loin de modérer la hausse des prix, les fait tous monter au-dessus du niveau normal, parce que la clientèle de chacun est trop restreinte. Aussi, quoiqu'il soit vrai de dire que les prix du commerce de gros (n° 504) commandent les prix de détail, y a-t-il des branches entières de commerce, notamment celles relatives à l'alimentation, où le consommateur, loin de profiter de la baisse du prix de gros, est victime de majorations de 50 et même de 100 p. 0/0. M. de Foville prouve que dans ces genres de commerce d'une importance si capitale pour le consommateur « la part des intermédiaires est devenue tout à fait léonine[2]. » Le remède est dans la société coopérative de consommation, c'est elle aussi qui serait appelée à servir de défense au consommateur si la concentration en grands magasins conduisait à un monopole de fait. On ne peut avoir qu'une idée imparfaite de la diminution des prix, rendue possible par la concentration des entreprises commerciales ; on sait que, plus le chiffre des affaires est restreint, plus doit être élevé le profit sur chaque vente (n° 217 et ci-des-

[1] Sur la comparaison entre les grands magasins et les associations coopératives, V. Mataja, *Revue d'Économie politique*, 1891, p. 458 et suiv.

[2] V. de Foville, *Bulletin du comité des travaux scientifiques*, 1887, p. 57 et suiv. M. de Foville emprunte au *Journal d'agriculture pratique* du 13 oct. 1887 l'exemple suivant qui se passe de commentaire : l'administration des hospices d'Angers a pris le parti d'acheter à la foire les animaux, bœufs et autres destinés aux hospices. De la sorte la viande lui revient, 1887, à 1 fr. 05 le kilog. A côté de l'hospice, le lycée que la loi oblige à conserver le système de l'adjudication paye 1 fr. 55, soit 50 p. 0/0 de plus, et au détail les consommateurs ne payent guère moins de 2 fr. le kilog. 1 fr. la livre, soit le double des prix du gros.

sous, n° 921). Il est un autre élément qui échappe à l'appréciation, à savoir, la réduction des prix d'achat résultant de ce que les grands magasins font des commandes directes auprès des producteurs et en obtiennent des conditions exceptionnelles, mais M. de Foville a prouvé par l'exemple des Magasins du Louvre qui faisaient un bénéfice de 5 millions, sur un chiffre d'affaires de 36 millions 1/2 (1877), qu'un prélèvement de 13.7 p. 0/0 donnait une rénumération très-large, tandis que, dans le petit commerce, un bénéfice de 15, p. 0/0 sur un chiffre d'affaires de 36,500 fr. (c'est-à-dire sur une valeur 1,000 fois moindre), exigerait un prélèvement triple, soit 41.1 p. 0/0[1].

577. **Sociétés commerciales; réglementation.** — Les sociétés commerciales ont toujours joué un rôle important dans l'activité économique; toutefois, le développement de la grande industrie, la concentration qui s'opère aussi dans l'industrie commerciale, un usage plus général et plus hardi du crédit, toutes ces causes ont de nos jours donné à ces sociétés une extension des plus remarquables[2].

578. Toute société constitue un faisceau de capitaux privés, mais sous des formes diverses (n° 68) : il y a des sociétés de personnes et des sociétés de capitaux. Les premières sont celles dans lesquelles l'individualité des associés est substantielle, de sorte que l'élément personnel en est invariable et la durée limitée par toutes les causes individuelles de dissolution (mort, faillite, interdiction, etc.). Au point de vue du crédit, elles ne réalisent le plus communément qu'une assez faible concentration de capitaux,

[1] La cause de cette énorme inégalité a été très-clairement indiquée par M. de Foville : si, par exemple, le magasin du *Louvre* a un loyer de 400,000 fr. et un chiffre d'affaires de 100,000 fr. par jour, son importance est 1,000 fois plus considérable que celle d'un petit magasin qui ne ferait que 100 fr. d'affaires par jour; cela étant, pour que le loyer de ce petit magasin ne fût pas proportionnellement plus lourd que celui du *Louvre*, il faudrait qu'il ne dépassât pas 400 fr. Le loyer effectif sera ordinairement double ou triple (V. de Foville, *Écon. français*, 1878, t. I, p. 552). La supériorité des Grands magasins est devenue beaucoup plus grande encore depuis l'étude de M. de Foville, parce que le chiffre d'affaires de ces immenses établissements a progressé plus rapidement que leurs frais généraux. On a évalué en 1889 à 130 millions de fr. le chiffre d'affaires du *Louvre*. Le *Bon Marché* fait des affaires aussi considérables. — V. sur les grands magasins des États-Unis, de l'Italie, de l'Allemagne et de la Belgique, Mataja, *op. cit.*, p. 454 et suiv.

[2] V. Kleinwächter dans le *Handbuch* de Schönberg t. 1, p. 212 et suiv.

parce qu'elles ne peuvent réunir qu'un petit nombre d'individus ayant une confiance mutuelle assez grande pour assumer une responsabilité en principe indéfinie. Ce sont les sociétés en nom collectif, les commandites par intérêt; dans ces dernières, les commanditaires bailleurs de fonds, bien que n'étant engagés que jusqu'à concurrence de leur mise, sont liés à la société par des rapports essentiellement personnels[1]. De telles sociétés rachètent, par l'étendue ou la rigueur des engagements, par les garanties de capacité et d'honorabilité, leur faiblesse relative quant à la masse des capitaux[2]. Toutefois, les plus grandes affaires ne leur sont pas accessibles. Ces affaires exigent la constitution de sociétés de capitaux, c'est-à-dire de sociétés dont l'actif, divisé en un nombre considérable de parts, est formé par voie de souscription, sans égard à la qualité du capitaliste auquel on ne demande que de verser sa mise et à qui, isolément, n'appartiennent que des droits limités de contrôle et de surveillance sous la direction de la société. En conséquence, les sociétés de capitaux sont soustraites aux chances d'extinction individuelles et le personnel des associés peut se renouveler par l'effet de la cession des parts d'associés ou actions, sans que l'identité de la société soit compromise. Ces sociétés auront une grande puissance de crédit à cause de la masse de leurs capitaux; le danger sera l'insuffisance de garanties contre les abus de la gestion relativement, soit aux associés, soit aux créanciers de la société dont le gage peut être frauduleusement diminué, notamment au moyen de la distribution de dividendes fictifs.

Ce danger est moindre dans les commandites par actions que dans les sociétés anonymes : celles-là en effet étant dirigées par des commandités ou gérants responsables personnellement sur tous leurs biens, présentent une heureuse combinaison des sociétés de personnes et des sociétés de capitaux.

La gestion des sociétés anonymes est au contraire remise aux

[1] La commandite a sur la société en nom collectif l'avantage de permettre le placement industriel avec la perspective de bénéfices considérables sans faire courir au capitaliste des risques illimités.

[2] Ces sociétés forment encore en France l'effectif le plus considérable des sociétés commerciales. Sur 4,202 sociétés fondées en 1888, on compte 3,100 sociétés en nom collectif; 726 commandites dont 664 commandites par intérêt et seulement 62 par actions; 324 sociétés anonymes et 51 sociétés à capital variable.

mains d'administrateurs simplement rattachés à la société par la possession obligée d'un certain nombre d'actions; ce sont des mandataires dont on peut craindre les abus de pouvoir, car leur responsabilité est peu de chose par rapport aux intérêts engagés et aux séductions de la spéculation ; c'est surtout un mode de constitution qui donne aux tiers de bien moindres garanties morales : il n'est malheureusement pas sans exemple que les actionnaires plus spécialement chargés de la surveillance (censeurs) soient complices des abus de la gestion. Aussi s'explique-t-on que, frappé de ces dangers, le législateur, à l'étranger comme en France, ait pendant longtemps jugé nécessaire de soumettre à une autorisation préalable la fondation des sociétés anonymes. Depuis l'apparition des sociétés anonymes au XVIe siècle jusqu'à l'époque contemporaine, il fallait obtenir un privilège pour créer de telles sociétés[1]. Chez nous le système préventif, consistant dans un contrôle sévère des statuts par le conseil d'État, était fortifié par une surveillance administrative, aussi pouvait-on se passer de lois restrictives. Par contre, la formation des sociétés en commandite par actions étant libre, ce fut par la voie d'une réglementation minutieuse (loi du 18 juillet 1856) qu'on chercha à parer aux abus qui s'étaient produits. Depuis, la condition d'autorisation a été supprimée en principe pour les sociétés anonymes; la loi du 24 juillet 1867, en réalisant cette importante réforme, a dû en règle générale imposer aux sociétés anonymes libres les mêmes prescriptions réglementaires qu'aux sociétés en commandite par actions.

Au fond, les différences entre les deux espèces de sociétés sont moindres qu'il ne le semblerait d'après ce qui vient d'être dit de leurs caractères distinctifs : la responsabilité illimitée du gérant de la commandite par actions n'est une garantie efficace qu'autant que l'intérêt personnel de ce gérant représente une forte quote-part du capital social; sinon, on peut craindre que, de même qu'un administrateur de société anonyme, il ne cède à la tentation de spéculer avec l'actif social; puis il est aussi arrivé maintes fois qu'une entente frauduleuse au préjudice des tiers

[1] Le système de l'autorisation préalable est conservé en quelques pays (Autriche, Hollande). L'Angleterre a pris l'initiative de son abandon, mais certaines sociétés y sont encore créées par privilège en vertu d'une loi ou d'une charte de la couronne. V. Kleinwächter, *op. cit.*, p. 223 et suiv.

s'établissait entre les gérants de la commandite et les membres du conseil de surveillance. Le même régime légal convient donc aux deux sortes de sociétés : l'autorisation préalable est une plus forte garantie contre les abus ; il faudrait y revenir si la fièvre de la spéculation ne pouvait être refrénée autrement; mais, sans contredit, le système de la réglementation légale est supérieur en ce qu'il comprime moins l'essor des entreprises.

579. La réforme de 1867 a profité à la société anonyme; c'est de toutes les formes de sociétés, celle qui donne le plus aux actionnaires la haute main sur l'affaire et offre la base d'opérations la plus large. La commandite par actions est une forme intermédiaire; elle n'a de raison d'être (d'après ce qui vient d'être dit), que dans les entreprises de force moyenne où la gestion suppose des aptitudes toutes spéciales ou encore une certaine indépendance dans la direction ; il n'est donc pas étonnant que son rôle soit décroissant, puisque l'évolution vers la grande industrie diminue la part des petites manufactures[1].

580. Les sociétés par actions suscitées par le développement de l'industrie et du crédit exercent sur les capitaux une puissance d'attraction dont la spéculation s'est emparée. Il a fallu défendre l'épargne populaire contre cette attraction et surtout contre les manœuvres frauduleuses auxquelles elle se trouvait exposée. D'une manière générale, aux petites épargnes conviennent les placements les plus sûrs, ceux des caisses d'épargne, les fonds publics, etc... Les valeurs industrielles impliquent des risques, limités sans doute, mais auxquels les forts capitalistes seuls doivent s'exposer. Seuls aussi, ils ont les moyens d'information et les connaissances spéciales qui préservent des manœuvres frauduleuses et du charlatanisme. Or l'expérience a prouvé qu'il n'y avait aucune limite à la crédulité de la masse du public : l'un des chapitres de l'ingénieux roman de Reybaud (*Jérôme Paturot*) donne une description à peine exagérée des

[1] Presque insignifiant avant la loi de 1867, le nombre des sociétés anonymes avait suivi une progression rapide, 126 avant 1870, 419 de 1876 à 1880, 976 en 1881. C'est tout le contraire pour les sociétés en commandite : de 800 dans la période 1856-1860, elles descendent à 370 (1876-1880). Depuis le krach de 1882 un revirement s'est produit en leur faveur : tandis que les sociétés anonymes sont réduites à 324 (1888), les sociétés en commandite s'élèvent à 726 (1888).

grossières séductions qui peuvent avoir prise sur les épargnes populaires.

Sans les précautions légales, les valeurs industrielles eussent englouti les économies destinées à constituer un fonds modique de prévoyance; on aurait même vu reparaître les scandales de la loterie, s'il avait été permis d'ouvrir des souscriptions de titres à lots de très-faible valeur : c'est donc une mesure de haute sagesse qui a fait défendre l'émission d'actions de minime valeur. En règle très-ordinaire, les actions sont de 500 francs au moins[1]. La fixation d'un minimum pour le montant des actions eût été illusoire si les sociétés avaient pu se constituer après le versement d'une fraction minime. D'ailleurs les tiers eussent été trompés si une société, fondée à un capital considérable, avait pu fonctionner avant que le capital fût entièrement souscrit ou qu'une partie notable de ce capital eût été réalisée. Voilà pourquoi nos lois sur les sociétés ont exigé la souscription intégrale du capital social et le versement du quart pour chaque action[2]. Il a fallu aussi obvier aux abus résultant de ce que les fondateurs s'attribuaient sans contrôle, sous prétexte soit d'apports en nature scandaleusement majorés ou même sans valeur[3], soit de services rendus à la société, un nombre d'actions souvent excessif; en conséquence, les apports, quels qu'ils soient (propriétés ou brevets d'invention) et les avantages particuliers doivent nettement être indiqués dans les bulletins de souscription (d'après le projet de 1890, art. 4), être approuvés par des assemblées générales de la

[1] La loi du 24 juillet 1867 établit à cette fixation du minimum des actions en en faisant une condition absolue lorsque le capital dépasse 200,000 fr. Cette exigence est peut-être excessive; elle peut gêner la formation des sociétés. Bien plus extrême, la loi allemande de 1884 n'admet pas d'actions au dessous de 1,000 marks. En France lorsque, ce qui est exceptionnel en dehors des sociérés coopératives, le capital ne dépasse pas le taux qui vient d'être indiqué, la valeur de l'action peut être réduite au minimum de 100 fr. Afin même de ne pas priver les petits capitaux des avantages de la société anonyme, le projet de loi sur les sociétés de 1890 abaisse le minimum des actions dans le même cas à 50 fr. Les Anglais ont des actions d'une livre sterling.

[2] Le projet de loi sur les sociétés de 1890 ajoute la condition du versement en espèces par tout actionnaire du quart de chaque action souscrite. « La loi italienne de 1882 exige même le dépôt des sommes versées dans une caisse publique.

[3] Apports de mines épuisées, de forêts inexploitables, de brevets périmés, etc., etc.

société. L'intervention de ces assemblées, le recours pour dol et fraude, en cas d'exagération des apports ont motivé de nouveau la sollicitude du législateur (art. 10 à 12, projet de 1890). Les actions représentatives d'apports ne deviendraient négociables que deux ans après la constitution de la société (art. 7, projet de 1890)[1]. En matière de sociétés par actions, la loi doit avoir d'autant plus souci de l'intérêt des tiers que la responsabilité des actionnaires est limitée au montant des actions. Du moins le projet de loi de 1890 impose-t-il au souscripteur primitif de libérer entièrement ses actions, même lorsqu'il les a cédées (art. 6), et n'admet-il plus la conversion des actions en titres au porteur qu'après libération intégrale (art. 5, 2e al.)[2]. Moyennant ces garanties multiples, on ne trouvera pas exorbitant que la responsabilité des actionnaires soit restreinte, si l'on songe que les tiers sont prévenus par la publicité donnée aux statuts. Cette limitation s'impose à raison du mode même de constitution des sociétés, de la transmissibilité des actions qui peuvent être au porteur, enfin, à raison de l'écrasante responsabilité que ferait peser sur les actionnaires le principe de la responsabilité indéfinie (n° 604). Mais si le crédit de ces sociétés repose sur une base limitée, il convient que ce soit sur une base absolument sûre.

Les mesures préventives dont il vient d'être question ne sont pas les seules auxquelles les abus de la spéculation forcent à recourir : nous verrons par la suite contre quelles manœuvres les lois sur les sociétés par actions ont la nécessité de protéger les porteurs d'actions et surtout d'obligations (nos 651 et suiv.). Il suffisait en ce moment d'énoncer la réglementation relative à la constitution même des sociétés.

[1] La loi allemande de 1884 se montre encore plus défiante en ce qui regarde les apports en nature. Elle a organisé tout un système de révision. Cf. Kleinwächter, *op.* et *loc. cit.*

[2] D'après la loi de 1867 la conversion des actions en titres au porteur, lorsqu'elle est autorisée par les statuts, peut avoir lieu après versement de moitié. Le projet de 1890 en exigeant la libération intégrale revient au système de la loi de 1856. La plupart des législations étrangères, notamment la loi allemande de 1884, la loi belge de 1886, sont conformes.

SECTION II.

DU CRÉDIT.

CHAPITRE I.

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LE CRÉDIT ET LA CIRCULATION FIDUCIAIRE.

581. Définitions. — Crédit et circulation fiduciaire impliquent la même idée : la confiance, la foi (*credere; fiducia*) ; mais la confiance repose sur une simple présomption. Au cas d'échange ou de vente, si le contrat est pur et simple, il n'y a pas à parler de présomption, parce qu'il y a certitude, fait accompli, à savoir aliénation immédiate et réciproque de produits ou de monnaie. L'opération est au *comptant;* aussi bien les parties pourraient ne pas se connaître : elles traitent *donnant, donnant.* Lorsqu'au contraire le contrat est *à terme,* c'est-à-dire si l'une des prestations ou toutes les deux, dans un contrat intéressé de part et d'autre, sont différées, la cause de l'équivalent fourni ou promis par l'une des parties est seulement la foi dans l'exécution future de l'engagement de l'autre partie. Tout contrat qui engendre des obligations repose sur une éventualité espérée, sur le crédit. Voilà pourquoi celui qui accepte comme équivalent une promesse s'appelle créancier (*creditor*).

Les opérations de crédit se présentent sous des aspects multiples; elles se reconnaissent à ce caractère général d'une promesse de dation ou de restitution de corps certain ou de valeur, dont l'exécution est différée. On doit donc dire que, dans les contrats de dépôt, de prêt à usage ou de consommation, de louage, de vente à terme, de constitution de rente, de société, de mandat (mandat de prêter à un tiers ou de payer une dette, — billet à ordre, lettre de change, etc., etc.), l'idée de crédit

est présente : car, dans tous les cas, il existe une confiance laissant place à un risque [1].

Le risque auquel s'expose le créancier se distingue facilement du risque industriel. C'est celui de non-paiement, de non-restitution ou risque de capitaliste, limité à ce que doit le débiteur. Le risque industriel est l'*alea* des entreprises ; c'est en principe un risque indéfini, compensé par des chances de gain illimitées.

582. Différentes opérations de crédit. Signes représentatifs. Crédit réel. Crédit personnel. — Entre les diverses opérations de crédit, on peut signaler des inégalités extrêmes quant au risque couru par le créancier. Il faut, en effet, distinguer le cas où la chose due est un corps certain et celui où c'est une somme d'argent ou une quantité. Au premier cas, le crédit repose sur une très-forte probabilité : ainsi dans le prêt à usage, le louage, le dépôt, celui qui fait la livraison retient le droit de propriété : il n'a donc pas à craindre autre chose, même si l'*accipiens* est insolvable, que les dégradations que celui-ci pourrait commettre.

Une position non moins forte, au profit du créancier, se rencontre dans l'hypothèse où on lui remet un titre qui est le signe représentatif des marchandises appartenant au débiteur, soit un bon de monnaie (n° 537), soit un connaissement ou un récépissé de l'administration d'un dock. Voici, en ce qui concerne ces deux dernières hypothèses, ce qu'il faut supposer : 1° un négociant charge des marchandises sur un navire pour être transportées en un certain lieu ; le capitaine du navire délivre un titre appelé connaissement, en vertu duquel il s'engage à remettre son chargement au destinataire ou au porteur de la traite à laquelle le *connaissement* est annexé (*traite documentaire*) (art. 281 C. com.). Celui-ci, recevant du négociant propriétaire le titre, qui est le signe représentatif des marchandises, aurait la presque certitude d'en obtenir la délivrance si le montant de la traite ne lui était pas payé ; 2° si des produits sont consignés

[1] L'idée de confiance est inséparable de l'idée de crédit, mais elle a une part variable selon les conditions du crédit. Elle se rencontre associée au crédit réel comme au crédit personnel. C'est ce que ne paraît pas avoir compris M. Block qui n'a sans doute pas lu les développements qui suivent, nos 582 et 583. — V. sa critique dans *Les progrès de la science économique*, t. I, p. 395.

dans un dock, un récépissé est délivré au déposant. Ce récépissé (de même que le connaissement) permet à la personne à laquelle il est transmis d'opérer le retirement.

Il faut noter que, non-seulement le connaissement ou le récépissé procure une parfaite garantie au cessionnaire, mais que la création de ces titres donne au producteur de grandes facilités pour l'écoulement de ses produits, puisqu'ils sont mobilisés par la négociation du titre sans livraison effective. Le titre peut circuler comme de la monnaie, à raison de ce qu'il correspond à une marchandise déterminée, c'est en quelque sorte une monnaie représentative. Fournir au propriétaire le moyen d'opérer aisément la conversion de ses capitaux est l'un des grands avantages des signes représentatifs.

583. Le risque est plus grand lorsque celui qui est créancier n'a pas en même temps le droit de se dire propriétaire. Toutefois, le crédit peut ne pas être ouvert sur promesse simple, un objet déterminé étant affecté spécialement à l'exécution de la dette; il y a alors *crédit réel,* nantissement ou hypothèque. On concevrait un créancier n'ayant de droits de poursuite que sur l'objet qui lui a été engagé. Mais il est de droit commun que le créancier gagiste ou hypothécaire possède, indépendamment de son droit de gage spécial, la garantie de la solvabilité générale du débiteur.

Cette garantie existe seule au cas de crédit sur promesse simple; le créancier d'une somme d'argent ou de quantités, à défaut de stipulation spéciale (cautionnement ou gage), n'en peut invoquer d'autre. On peut donner à l'appui plusieurs exemples usuels :

1° Le capitaliste qui prête à intérêt une somme d'argent ou qui, moyennant l'aliénation d'un capital mobilier dont il s'interdit de demander la restitution, stipule la prestation d'arrérages périodiques et renonce à recouvrer *in specie* les espèces ou objets mobiliers aliénés; en effet, son droit consiste uniquement dans un équivalent. Il en est de même de celui qui paye une dette sur le mandat qu'il en a reçu. L'application la plus pratique est celle de la lettre de change par laquelle s'effectuent les règlements des dettes commerciales : le débiteur, au lieu de souscrire un engagement, donne mandat à un tiers de payer à l'ordre de son créancier[1].

[1] Le plus souvent le tiers qui reçoit ce mandat (le *tiré*) est lui-même

2° Un commerçant dépose une somme d'argent chez un banquier; il est encore tacitement entendu que ce ne seront pas les mêmes écus qui lui seront restitués, mais une valeur égale[1].

La distinction entre la créance ayant pour objet une chose déterminée et la créance d'une somme d'argent ou de choses *in genere* a une très-grande importance au point de vue des risques : l'obligation personnelle qui porte sur le patrimoine entier, en vertu de la maxime : « Qui s'oblige, oblige le sien, » a une grande surface, mais c'est souvent pour le crédit une base peu solide. La raison en est que rien ne limite le droit du débiteur de s'obliger envers autrui, de contracter de nouvelles dettes. Peut-être était-il solvable lors du contrat, peu importe; le créancier ancien ne sera pas mieux traité que les nouveaux créanciers : il n'obtiendra qu'un dividende. Celui qui est créancier de sommes d'argent ou de quantités assume donc les risques de l'insolvabilité future du débiteur; on peut reprocher à ce dernier d'avoir été téméraire en prenant des engagements excessifs, mais non d'avoir violé la foi due aux créanciers qui se sont fiés à lui lors du contrat.

La faculté de s'obliger d'une manière indéfinie permet de se livrer à des spéculations souvent aventureuses sur les denrées, les valeurs industrielles ou les fonds publics. Une grande difficulté consiste à déterminer sous quelles conditions et dans quelle mesure ces spéculations doivent être sanctionnées par les lois. Quoi qu'il en soit, la seule garantie de la solvabilité sert de soutien à une masse considérable d'opérations commerciales; mais ce qui a été dit de la rigueur des engagements du commerce explique comment elles peuvent reposer sur une base aussi fragile.

débiteur du mandant (le *tireur*) en vertu d'un échange antérieur. La lettre de change procure alors par un seul paiement, celui du tiré au porteur, l'extinction de deux ou de plusieurs dettes, celle du tireur et celles des endosseurs (V. ci-dessous, n. 588).

[1] Dans la vente à terme, le vendeur transfère à l'acheteur la propriété des marchandises et lui donne un délai pour le paiement. Il est créancier du prix : *fidem emptoris secutus est*. On a assimilé, au point de vue économique, la vente à terme à une vente pure et simple, suivie immédiatement du prêt de la somme à laquelle le prix a été fixé. Ce rapprochement, qui est fondé sur une analogie réelle, n'exprime pas la vérité juridique absolue : un vendeur à terme est créancier comme vendeur et non comme prêteur. Aussi doit-il bénéficier de la garantie du privilège que la loi civile accorde au vendeur non payé par raison d'équité (art. 2102, 4°, C. civ.).

Enfin, à défaut de biens, le créancier a pour garantie la personne du débiteur; pendant des siècles cela s'est entendu à la lettre : le créancier pouvait exercer la contrainte par corps. Aujourd'hui, dans nos lois du moins, les biens seuls répondent en principe de l'exécution des promesses, mais les qualités morales de l'emprunteur et son habileté professionnelle sont de grands éléments de crédit. Il est certain que beaucoup de contrats de crédit sont ainsi faits *intuitu personæ* et sans gage extérieur qui réponde de l'exécution de la promesse. Quant à savoir s'il est possible de faire fonctionner le crédit par voie d'institution régulière au profit de ceux qui n'ont pas un patrimoine suffisant, c'est le problème du crédit populaire ou du *crédit au travail*. Nous verrons plus tard, en parlant des banques populaires de l'Allemagne, quelles ingénieuses solutions lui ont été données[1].

584. On comprend que le crédit individuel soit limité, s'agit-il même de personnes dont la solvabilité est notoire. Le crédit collectif a plus de puissance. Il est réalisé de deux manières, par la solidarité et par l'association des capitaux. Ce dernier procédé mérite une étude spéciale : concentrer les capitaux par l'association est le moyen d'élargir la base du crédit et de l'affermir. Si, en ce siècle, les opérations de crédit ont pris un essor inconnu jusqu'alors, c'est grâce aux puissantes associations de capitaux. A propos des banques de spéculation, on verra bientôt quels abus elles ont engendrés et quelles mesures défensives sont devenues nécessaires (V. ci-dessous, nos 649 à 655).

585. **Principes de la circulation fiduciaire.** — Le créancier réussit souvent, même avant l'échéance, à faire partager à autrui la confiance que lui inspire le débiteur; par exemple, s'il est lui-même débiteur, son créancier peut consentir à recevoir comme règlement la créance dont il dispose. Une créance reçue en paiement fait un office analogue à celui d'une somme de monnaie, bien que l'effet libératoire (d'après la volonté des parties ou la nature des titres) puisse être subordonné à la condition du paiement effectif à l'échéance. Il s'établit, au sujet des créances, par l'effet des transmissions de droits que consentent les créanciers, une circulation assez semblable à celle des marchandises par rapport à laquelle elle est, dans l'ensemble des applications,

[1] V. ci-dessous, sur les associations coopératives, nos 939 et suiv.

une circulation parallèle. La circulation des créances ou promesses de payer, reposant comme les créances elles-mêmes sur le crédit, s'appelle *circulation fiduciaire.*

Au point de vue de la circulation, toutes les créances n'ont pas, à beaucoup près, les mêmes qualités. Il existe entre elles des différences relatives aux conditions de transmission (*négociabilité*), à la faculté de libération qu'elles procurent et à l'étendue de la sphère de circulation où elles peuvent se mouvoir. Parmi les titres de crédit, les billets de banque inspirent une confiance universelle; ils jouent, comme la monnaie, le rôle d'intermédiaire et de moyen de libération ; c'est la monnaie fiduciaire par excellence. Le billet de banque est si complètement le substitut de la monnaie, que, en fait, on regarde comme ayant lieu au comptant les ventes dont le prix est payé en billets de banque.

586. La circulation fiduciaire s'applique presque exclusivement aux créances commerciales. Les créances civiles, bien que cessibles dans les législations modernes, ne sont pas créées en vue d'être mises en circulation. Il n'en est pas de même des promesses de payer commerciales ou effets de commerce qui sont essentiellement des instruments de circulation ; aussi pourrait-on dire que si les titres civils ont pour utilité principale de servir de moyens de preuve, les effets de commerce sont avant tout destinés à être négociés : les uns par endossement (lettres de change, billets à ordre, warrants, récépissés), les autres pouvant être au porteur, transmis de la main à la main (chèques, connaissements, billets de banque)[1].

La facilité de circulation des titres de crédit dépend : 1° de la forme même de la transmission (endossement, simple tradition); 2° de la faculté de se faire payer immédiatement (à vue) ou seulement à une certaine échéance; le billet de banque est payable au porteur et à vue : c'est l'une des raisons pour lesquelles il fait si bien office de monnaie; 3° du nombre ou de la puissance de crédit des personnes engagées.

Au point de vue de la pluralité des engagements et des garan-

[1] La cession de créance en droit civil ne produit tous ses effets que moyennant l'accomplissement de formalités dont le but est d'avertir les tiers intéressés (art. 1690 C. civ., car le transport est un fait exceptionnel sur lequel ils n'ont pas dû compter.

ties qui peuvent en résulter, l'opposition déjà énoncée entre les titres civils et les effets de commerce présente un intérêt pratique des plus considérables. Tandis que la solidarité n'a lieu pour les créances civiles qu'en vertu de stipulations expresses, de droit commun, au contraire, le porteur d'un effet de commerce transmissible par endossement a pour débiteurs, non seulement le souscripteur du titre, mais tous ceux qui l'ont successivement cédé en l'endossant. Après chaque transfert, l'effet de commerce vaut davantage, parce qu'il y a un coobligé de plus; ainsi, plus la circulation est active et plus le titre de crédit inspire de confiance.

587. **Avantages du crédit : 1° Crédit et production.** — Dans l'industrie et le commerce tout marche en quelque sorte sur les ailes du crédit. 1° Le crédit, (c'est l'utilité dominante qu'il offre,) active le mouvement des affaires, multiplie les débouchés industriels au profit des capitaux, crée des moyens d'acheter et de produire. Sans le crédit, une masse considérable de richesses resterait improductive et stagnante : le crédit la met en œuvre et la fait agir sans discontinuité au profit de l'industrie. On pourrait comparer l'effet du crédit sur ces valeurs à celui des chemins de fer qui font circuler plus vite les produits et leur ouvrent de nouveaux marchés. 2° A ceux qui possèdent, le crédit procure un placement lucratif de valeurs qu'ils ne voudraient ou ne pourraient pas eux-mêmes faire valoir actuellement. 3° A ceux qui conduisent une entreprise, il fait avoir les capitaux supplémentaires dont ils ont besoin pour le fonctionnement de leurs affaires. 4° A tous les producteurs, le crédit fait gagner du temps, et par cela même de l'argent. Un fabricant achète à crédit ses matières premières, souvent même il paye ses ouvriers avec des fonds qui lui sont prêtés ou avec ses propres billets[1]. On conçoit quelles facilités des procédés de ce genre donnent à la production : si, pour renouveler la fabrication, il fallait attendre d'avoir réalisé les produits, le travail serait intermittent. Avec le crédit, il peut être continu. C'est ce qui fait dire que le crédit est un puissant levier d'activité industrielle. C'est l'âme du commerce ou, pour

[1] Cet usage n'est pas très-rare dans les manufactures des districts ruraux. Les détaillants de la localité, connaissant la solvabilité du patron, ne font aucune difficulté de prendre en paiement des denrées, qu'ils vendent aux ouvriers, les bons que ceux-ci ont reçus pour prix de leur travail.

mieux dire, de l'industrie entière. On le trouve, en effet, partout dans l'industrie où il forme une chaîne sans fin : si le fabricant achète à crédit les matières premières, il vend à crédit au détaillant. L'usage du commerce est d'accorder ainsi des délais qui permettent à la production de suivre son cours jusqu'à ce que le détaillant ait vendu au consommateur et remboursé toutes les avances, c'est-à-dire opéré la réversion des capitaux vers les industries qui ont concouru à les former. Toute promesse de payer est une assignation anticipée sur un prix de vente ultérieur. Mais, grâce à ce système d'avances mutuelles dans lequel chaque producteur emprunte d'une main et prête de l'autre, les intervalles qui séparent les différents actes de la production et la production de la consommation peuvent être réduits. Un mouvement de rotation plus rapide est donné à l'activité économique[1].

588. **Avantages du crédit : 2° Crédit et circulation.** — L'emploi des titres de crédit dispense de faire intervenir la monnaie lors de la conclusion de chaque vente; les promesses de payer circulent sur la foi d'une réalisation ultérieure. Si l'on considère que chaque transmission d'un effet de commerce est destiné à libérer le cédant d'une dette antérieure et qu'un seul paiement à l'échéance (celui du souscripteur ou du tiré) éteint définitivement les dettes des divers signataires, on comprendra la grande importance économique de la circulation fiduciaire des effets de commerce, puisqu'elle réalise une masse considérable de liquidations avec une très-faible quantité de numéraire. Il est bon de préciser cet effet de la circulation fiduciaire au moyen d'un exemple. Un fabricant de drap vend à un marchand un certain nombre de pièces pour 1,000 fr.; s'il se trouve devoir pareille somme au filateur qui lui a fourni la matière première, il peut s'acquitter en tirant une lettre de change sur le marchand, c'est-à-dire en donnant mandat à celui-ci de payer 1,000 fr. au filateur ou à son ordre. Si le filateur est débiteur du marchand de laine, il pourra lui-même, au lieu de payer en numéraire, se libérer en endossant la lettre de change; enfin, le marchand de laine endossera peut-être cette même lettre de change afin de s'acquitter envers l'éleveur. On pourrait poursuivre encore la

[1] Cf. Wagner, dans le *Handbüch* de Schönberg, t. I, p. 394 et suiv.

série des transmissions, supposer l'éleveur débiteur à raison de son industrie, etc... A l'échéance, si le porteur de la lettre de change, c'est-à-dire celui à qui elle a été en dernier lieu transmise, peut se faire payer par le marchand de drap, un seul paiement en espèces procurera l'extinction d'autant de créances qu'il y a eu d'endossements. Par conséquent, l'un des principaux avantages du crédit est l'économie de numéraire qu'il permet de réaliser. La monnaie n'intervient que pour une très-faible part dans le règlement définitif des échanges (V. n° 640). Aussi peut-on dire que si la vente est une transformation du troc par l'intervention de la monnaie, la transformation de la vente opérée par le crédit est non moins profonde. C'est là un fait social d'une très-grande importance, puisque l'on sait ce que coûte la monnaie métallique (n° 558)[1].

589. **Sophismes au sujet du crédit : le crédit multiplie les capitaux. Dangers du crédit.** — Frappés de ce que, grâce au crédit, les producteurs et négociants parviennent à réaliser leurs capitaux et à les renouveler peut-être cinq ou dix fois plus rapidement, par conséquent à faire cinq ou dix fois plus d'affaires, quelques économistes ont attribué au crédit une puissance productive directe et énoncé ce sophisme : le crédit multiplie les capitaux. Créer une dette équivaudrait à créer un capital. Il n'y aurait pas à réfuter ce paradoxe si M. Macleod ne l'avait soutenu à l'aide d'arguments d'ordre juridique formulés d'une manière très-spécieuse[2]. Cet économiste se fonde sur une notion de la richesse dont on sait l'inexactitude; toutes les richesses sont les choses réalisables (n° 157), or un titre de crédit a une valeur en échange, donc c'est une richesse. A l'appui, M. Macleod invoque le procédé de classification des jurisconsultes qui ont (chose d'ailleurs critiquable) considéré les droits, et en particulier les créances, comme étant des biens, abstraction faite de l'objet dû. Est-ce que, dit-il, une valeur fiduciaire n'est pas un élément du patrimoine? Oui, le titre de crédit dans le patrimoine de celui qui le possède compte comme un bien, mais

[1] Il faut en France proportionnellement plus de monnaie qu'en Angleterre, parce que, les capitaux et les affaires y étant moins concentrés, le nombre des échanges à régler pour des valeurs peu considérables est beaucoup plus grand (V. Fauconnier, *L'argent et l'or,* 1881, p. 108).

[2] V. Macleod, *The theory of credit,* t. I et II (1re part.), 1889 et *Theory and practice of banking,* 1892.

s'ensuit-il que la chose due soit une richesse et le titre qui permet de l'exiger en soit une autre? Évidemment non! Ce qui peut faire illusion dans les rapports entre particuliers ne saurait tromper dans l'économie nationale : on ferait double emploi si, dans l'inventaire des richesses de la société, on comptait les titres de crédit comme étant des valeurs, et les biens qu'ils représentent ou qui leur servent de gage comme étant d'autres valeurs.

On arriverait encore à cette conclusion absurde, que le paiement éteignant une créance supprimerait un capital et qu'on s'enrichirait d'autant plus qu'on s'endetterait davantage. Faut-il répondre à cet autre argument de M. Macleod : la remise d'une dette équivaut à la donation du montant de cette dette? Admettons cela; en conclura-t-on que la créance et l'objet dû soient deux richesses? N'est-il pas évident au contraire que lors de la remise, de même que lors de la naissance de la dette, il ne s'opère qu'un simple déplacement de capital? Si le titre de crédit a une valeur en échange ce n'est pas qu'il soit par lui-même une richesse mais parce qu'il représente une chose qui, elle, est une richesse. Dira-t-on que le titre de crédit représente non pas le capital dû mais la richesse qu'il aide à produire? Soit, mais cette richesse n'est qu'une richesse future et on ne doit pas en escompter la réalisation qui est indéterminée et aléatoire.

Aussi bien, dans toutes les opérations de crédit, il y a mobilisation, mais non augmentation de la masse des capitaux : si le crédit fait parvenir les capitaux aux mains les plus actives, et facilite la transformation des richesses, il ne peut pas faire que le prêteur et l'emprunteur soient tous deux nantis. Ce dernier utilise le capital à l'exclusion du premier[1].

590. Les marchandises sont d'abord produites, puis achetées à crédit et M. Macleod paraît croire, à cause de cela, que le crédit, en accélérant le mouvement des affaires, ajoute effectivement à la masse des choses échangeables; mais ce qui prouve

[1] Nous n'avons réfuté que les arguments d'ordre juridique de M. Macleod. Il dit encore qu'en algèbre les quantités négatives sont aussi *réelles* que les positives. L'analogie veut, selon lui, qu'en économie politique, non seulement on considère les capitaux prêtés comme richesses positives, mais qu'on regarde, comme de véritables richesses négatives, celles que le crédit doit faire produire dans l'avenir. V. pour la réfutation de cette subtilité, Cournot, *op. cit.*, p. 60.

qu'il n'en est pas réellement ainsi, c'est que, si la consommation se ralentit ou ne suit pas la progression de la production, les réalisations n'ayant pas lieu dans le temps prévu, les moyens manquent pour faire face aux engagements; les faillites se succèdent les unes aux autres et montrent bien que les créations du crédit sont des créations fictives. La consommation est pour les affaires engagées avec le crédit comme une rosée qui doit retomber sur la circulation avec régularité; lorsqu'elle vient à manquer, tout le terrain gagné par le crédit est stérilisé. Quand les affaires se règlent au comptant, les retards dans la réalisation ne sont qu'un mécompte sans danger. Lors, au contraire, qu'elles sont soutenues par le crédit, les faux calculs sur la rapidité du renouvellement des capitaux par l'écoulement des produits engendrent les crises. M. Macleod ne croit pas que ces accidents soient inhérents au mécanisme du crédit, et il affirme l'existence d'une loi de continuité dans les opérations fiduciaires; jamais, dit-il, le crédit ne cesse complètement, parce que les capitaux avancés se reconstituent. A vrai dire, il n'est pas besoin de supposer que le crédit cesse complètement pour en voir apparaître les dangers, mais on apprendra, par l'étude analytique de la circulation fiduciaire, quelles phases de dilatation et de contraction elle traverse successivement, et comment il arrive que le mouvement suscité par la spéculation ne pouvant plus se soutenir, la crise éclate et tient la production en souffrance jusqu'à ce que la liquidation soit opérée au moyen de règlements en espèces. C'est donc au numéraire qu'il faut demander le salut. Aussi le numéraire est-il le support indispensable de la circulation fiduciaire, et y a-t-il une vraie chimère à supposer que, grâce au perfectionnement des institutions de crédit, on puisse parvenir à s'en passer.

CHAPITRE II.

MÉCANISME DU CRÉDIT. — LE COMMERCE DE BANQUE.

591. Le règlement des opérations de crédit est l'objet d'un commerce spécial, le commerce de banque. Tandis que les autres négociants achètent des marchandises, les banquiers sont des commerçants qui achètent des titres de crédit en échange de monnaie ou d'autres titres. Lorsque, aux siècles passés, les règlements se faisaient principalement au comptant et en numéraire, l'office du banquier était rendu nécessaire par les incertitudes et les variations des législations monétaires[1]. De nos jours, où le numéraire n'a plus qu'une faible part dans les liquidations, le banquier est un marchand de crédit : le papier a presque complètement remplacé la monnaie dans ses transactions[2]. Les principales opérations du commerce de banque sont l'escompte, le change, les dépôts, les ouvertures de crédit, comptes-courants, virements et compensations, les recouvrements, etc..., sans parler des avances sur titres, des reports, de l'émission d'actions ou de valeurs, de la création de billets dits de banque et des spéculations dont il sera question à part. A cause des importants dépôts qu'elles reçoivent, les banques favorisent l'accumulation, l'emploi productif et la répartition des métaux précieux. Par la centralisation des opérations de crédit, elles permettent de réaliser la très-considérable économie de numéraire qui a déjà été signalée (n° 587).

592. **Escompte.** — On sait que dans les affaires commerciales,

[1] Les *argentarii* et les banquiers grecs faisaient le change des monnaies; c'est aujourd'hui l'office des changeurs. Leurs opérations sont des opérations au comptant auxquelles s'adjoignent d'une manière plus ou moins licite les négociations sur les titres et valeurs au porteur. Cons. sur le commerce de banque en général les traités de droit commercial de M. Boistel et de MM. Lyon-Caen et Renault.

[2] Malgré cela, certaines banques font le commerce des matières d'or et d'argent. Il en est ainsi de la plupart des banques publiques.

d'après un usage presque universel, les ventes ne se font pas au comptant : les fabricants, par exemple, reçoivent en paiement des effets à trois mois de date parce que les commerçants acheteurs comptent sur le prix de vente pour acquitter leur obligation (n° 586). Mais peu de producteurs seraient assez riches pour pouvoir conserver en portefeuille, jusqu'à l'échéance, les titres de crédit qu'ils ont reçus et qui constituent le droit à un paiement à terme ou pour ainsi dire une monnaie future. Ils les cèdent par endossement à leurs créanciers ou bien les font escompter. Le fabricant qui a besoin d'argent va trouver un banquier qui lui paie par anticipation le montant du titre en retenant l'*interusurium*, c'est-à-dire l'intérêt jusqu'à l'échéance. Voilà l'escompte, autrement dit la conversion d'une promesse de payer ou d'une monnaie future en monnaie actuelle. Recevoir un effet à l'escompte n'est rien autre chose que greffer une opération de crédit sur une autre. L'escompteur est substitué au créancier originaire dans le crédit que celui-ci avait accordé. En d'autres termes, le banquier paie avant l'échéance ce qui est dû à terme dans l'espoir de recouvrer ce qu'il avance par un paiement volontaire ou par la poursuite des coobligés solidaires[1]. Un capitaliste consentira d'autant plus volontiers à escompter un effet de commerce, que cet effet portera plus de signatures, puisque chaque signature vaut un recours, une garantie (n° 585). Il importe même de bien comprendre que, en principe, l'escompte n'est pas accordé sur la seule présomption de la solvabilité du souscripteur d'un billet. Si un billet à ordre était présenté à l'escompte par le débiteur avant qu'il eût été endossé, il ne conférerait qu'un seul droit, celui d'agir contre le souscripteur, et ce serait une opération bien chanceuse que d'accepter un tel billet contre du *comptant*. Aussi l'escompte n'a-t-il habituellement lieu que sur des *règlements* ou *valeurs faites*. Ces expressions de la pratique indiquent qu'un échange antérieurement conclu sert de gage au titre. Le capitaliste ne fait qu'avancer un paiement correspondant à une valeur produite et

[1] On a soutenu que l'escompte consistait dans une vente au comptant d'une créance à terme. Au point de vue de notre loi positive, il est plus exact de dire que le banquier qui escompte joue le rôle de prêteur : il se dessaisit d'un capital jusqu'à l'échéance; la retenue qu'il fait subir représente le loyer de la somme prêtée.

transmise. C'est le règlement d'une opération faite entre le souscripteur et l'endosseur et, par conséquent, le banquier a droit de poursuivre l'un et l'autre. S'il s'agit d'une lettre de change, on n'a pas besoin de supposer un endossement réalisé pour qu'il y ait valeur faite, car il est possible que le *tiré* ait *accepté* (se soit engagé à payer) ou qu'il ait dès lors reçu provision, c'est-à-dire qu'il se trouve nanti d'une valeur égale au montant de l'obligation [1].

L'escompte est le complément nécessaire des opérations à crédit : les effets de commerce n'ont qu'une faible circulation parce que la notoriété des souscripteurs est restreinte ; cependant, les commerçants doivent faire honneur à leurs engagements à des échéances fixes : escompter est souvent indispensable pour disposer en temps utile des sommes ou des valeurs promises. De son côté, le fabricant, obligé par l'usage universel du commerce de vendre à crédit, fait volontiers le sacrifice de l'*interusurium* afin de pouvoir payer les salaires, acheter les choses nécessaires à la vie, se procurer en un mot les moyens de payer ce qu'il ne pourrait obtenir par la voie du crédit. Si la combinaison de l'escompte n'existait pas, souvent les producteurs seraient contraints de vendre à vil prix ou de se mettre en faillite. Grâce à l'escompte, les opérations de l'industrie sont plus régulières; elles peuvent être plus hardies et cependant moins périlleuses.

Il faut, dans le commerce d'escompte, une grande expérience des affaires commerciales, se livrer à une étude très-attentive de la *place*, apprendre à connaître et à apprécier la manière d'opérer des chefs d'industries et des négociants, leur honorabilité et leur crédit. Mieux que le capitaliste ordinaire, le banquier dont c'est la spécialité, grâce à ses informations et à son habileté pratique, parvient à diriger ses escomptes de façon à seconder les opérations sérieuses et à éviter les pièges des spéculations hasardées.

593. Le banquier qui fait l'escompte peut agir en courtier ou en capitaliste. L'escompteur (c'était autrefois la règle en Angleterre) n'était qu'un *courtier*, un intermédiaire s'interposant

[1] La jurisprudence reconnaît même au porteur de la lettre de change, au cas de faillite du tireur, un droit exclusif sur les valeurs dues par le tiré au tireur, lesquelles constituent la provision.

entre ceux qui cherchent de l'argent contre des lettres de change et ceux au contraire qui demandent des lettres de change contre de l'argent. Il ne se portait pas garant du paiement des traites et se bornait à percevoir une commission sur l'emprunteur. Le capitaliste se déterminait après examen personnel de la valeur du papier, ne faisant nulle attention au crédit personnel du courtier, qui pouvait rigoureusement n'avoir aucun capital. Ces opérations n'ont pas disparu sur le marché anglais, mais l'escompteur moderne agit le plus souvent *proprio nomine*[1]. C'est la seconde forme du commerce d'escompte et aussi bien la plus générale : l'escompteur n'est pas le mandataire des capitalistes, mais un capitaliste qui se livre au commerce des titres de crédit avec ses fonds ou avec ceux qui lui sont confiés.

Le banquier escompteur ne garde pas lui-même nécessairement dans son portefeuille jusqu'à l'échéance le titre escompté : débiteur, il peut l'endosser pour se libérer ou le faire réescompter par un autre banquier. Il existe ainsi à Londres des banques spéciales d'escompte qui se livrent principalement à des réescomptes[2]. La raison d'être de ces opérations est double : 1° le crédit du banquier escompteur lui permet de payer un taux d'escompte souvent moindre que celui qu'il a perçu de son client[3]; 2° le crédit du banquier étant plus notoire que celui des autres négociants, l'effet réescompté jouit d'une circulation plus facile et plus large. Le réescompte a une autre utilité pratique, c'est fréquemment la seule voie par laquelle un effet de commerce peut obtenir l'accès du portefeuille d'un établissement financier ayant des traditions restrictives en fait d'escompte, et c'est même là l'intérêt principal des escomptes successifs, au point de vue de la circulation des papiers de crédit. C'est ainsi que le Comptoir national d'escompte (institué en 1848, réorganisé en 1854 puis en 1890 à la suite du krach du syndicat des cuivres) escompte les effets des négociants (à deux signatures seulement) et les présente à la Banque de France après endos-

[1] V. dans Bagehot, *Lombard street*, le chapitre sur les escompteurs.

[2] Il faut notamment signaler la *National discount*, et l'*Union discount*, qui remplissent le même office que le Comptoir d'escompte de Paris; on estime à 1/10e environ des escomptes de la place de Londres l'importance de leurs opérations.

[3] Outre ce bénéfice, un droit de commission est alloué au banquier.

sement avec les conditions exigées par celle-ci pour l'escompte. D'autres institutions analogues, mais beaucoup moins importantes, sont le sous-comptoir des entrepreneurs, le sous-comptoir du commerce et de l'industrie, le sous-comptoir des chemins de fer. Les sous-comptoirs, en général, escomptent aussi des effets qui, à cause des exigences particulières d'autres établissements financiers, ne seraient pas escomptés par eux; ainsi le sous-comptoir des entrepreneurs escompte les effets qui pourront ensuite être escomptés par le crédit foncier.

Le réescompte et l'endossement des effets escomptés ne sont pas les seules causes d'où peut résulter l'obligation personnelle du banquier dans ce genre de commerce : assez souvent les vendeurs exigent, d'acheteurs dont la solvabilité ne leur est pas connue, la remise d'une lettre de change tirée pour compte par un banquier qui, en qualité de tireur, s'oblige en même temps que son client débiteur (*donneur d'ordre*). Avec ces extensions, le commerce de banque suppose la disposition de capitaux considérables (n° 595).

594. Le commerce des titres de crédit n'est pas sans danger : l'un des principaux résulte de la pratique des billets de complaisance (*accommodation bills*) qui n'ont pour cause aucune opération sérieuse. Lorsque le fabricant achète à crédit des matières premières et revend à crédit ses produits, les deux opérations se règlent par des billets qui ont pour garantie les marchandises vendues et qui sont payables à l'époque présumée de la réalisation. Il ne saurait y avoir trop d'effets de ce genre dans la circulation. Mais un négociant gêné dans ses affaires peut créer des promesses de payer qui ne reposent pas sur des créances réellement acquises; il tire par exemple à trois mois sur un de ses commis dans une autre ville, puis il fait escompter la traite et s'arrange de manière à en tenir le montant à la disposition de son commis lors de l'échéance, ou bien il passe la traite en compte-courant à son banquier et s'en fait avancer le montant à la même époque. Cette manière de battre monnaie, d'emprunter, en simulant un règlement d'affaires, est désigné sous le nom de *tirage en l'air*. L'enquête anglaise de 1867 a fait apparaître, entre autres faits, que certaines maisons, avec un capital de 75.000 fr., avaient souscrit jusqu'à 10 millions de lettres de change. Trop souvent, une entente frauduleuse s'é-

tablit ainsi entre commerçants ou entre banquiers pour fabriquer du papier de complaisance. Il s'échange une *circulation* ou un feu croisé (*cross firing*) de tirages, d'acceptations, d'endossements sous lesquels on dissimule la fraude. Lorsqu'elle n'est commise qu'entre deux personnes elle est encore assez facile à établir : on ne tarde pas à la reconnaître, grâce à la coïncidence des sommes et des échéances, coïncidence qui dans le commerce régulier ne serait qu'une rare conjoncture. On appelle *papier de famille,* ces billets de complaisance maladroitement créés. Mais, lorsque la fraude est concertée à plusieurs, elle échappe parfois longtemps à la sagacité des banquiers[1].

M. Macleod a cru pouvoir prendre la défense des *accommodation bills*. Ils n'ont certes rien de répréhensible en eux-mêmes, car on peut faire usage du crédit pour faciliter une opération future, et le tireur qui met la lettre de change dans la circulation peut compter devenir créancier du tiré avant l'échéance : l'usage modéré du papier de complaisance n'aurait même aucun danger; c'est la facilité d'en abuser qu'il faut craindre et les nombreuses fraudes qui se produisent prouvent qu'on n'est pas sans céder à la tentation. Souvent les banquiers sont trompés par la ponctualité avec laquelle le papier de complaisance est acquitté, jusqu'au jour où la faillite de l'un des accepteurs amène la catastrophe : à l'échéance on ne trouve aucune valeur prête chez celui qui semble être le principal obligé. Lorsqu'un banquier ouvre crédit à des clients qui ont un courant sérieux d'affaires le cas est bien différent, celui qui a promis de payer tel jour a contracté cette promesse en prévision d'une rentrée, laquelle dans l'immense majorité des cas se sera effectuée. Néanmoins, quels que puissent être les inconvénients du papier de complaisance, on ne saurait indiquer aucun moyen préventif d'une réelle efficacité contre l'abus qui en est fait.

595. **Change.** — Les opérations de change ont pour but le règlement des échanges internationaux (importations et expor-

[1] En ces dernières années, plusieurs banques, sous le titre de *banques d'échange*, s'étaient formées en vue de servir d'intermédiaires pour la négociation de billets de complaisance : les billets étaient signés en blanc et causés valeur en marchandises au moment où ils étaient présentés à l'escompte par l'endossataire. On a pu voir dans cette combinaison une véritable escroquerie. — V. ci-dessous, n° 603, en note, ce qui est dit des banques d'échange proprement dites.

tations)[1]. On sait que ce règlement se fait autant que possible au moyen de lettres de change[2] afin d'éviter le déplacement du numéraire. Un certain nombre de négociants de Paris sont, à un moment donné, débiteurs de négociants de Londres : ils se mettent à la recherche de négociants de Paris qui soient au contraire créanciers de négociants de Londres et consentent à leur vendre les lettres de change qu'ils tirent sur ces derniers. Les banquiers servent d'intermédiaires entre ceux qui demandent et ceux qui offrent du papier sur une place étrangère. Leur commerce consiste à acheter les effets et à les revendre avec un profit. Grâce à l'escompte, ils ont entre les mains des lettres de change tirées sur les principales places étrangères et ils les réescomptent aux débiteurs qui ont à s'acquitter sur ces mêmes places[3].

Souvent ceux qui s'occupent de ce genre d'affaires, *banquiers cambistes*, recherchent les effets de commerce qui sont dépréciés sur certaines places pour les revendre sur d'autres où ils ont une plus grande valeur; c'est ce qu'on nomme les arbitrages de banque. Arbitrer, c'est juger; ici c'est apprécier la voie la

[1] Les opérations de change proprement dites ne se font plus qu'entre pays différents. Si, dans les échanges intérieurs, on a besoin de disposer de traites tirées d'une ville sur une autre, les banquiers en procurent à leurs clients à des conditions déterminées par des tarifs d'usage. C'est une légère moins-value indépendante du cours du change, qui constitue une véritable commission au profit des banquiers, sous le nom de *perte de place*. Cependant les banquiers de province achètent souvent le papier sur Paris au pair, car il est ordinairement très-recherché.

[2] Rationnellement, on conçoit qu'une lettre de change ne soit pas tirée pour l'exécution d'un contrat de change; aussi, dans la plupart des législations modernes (Angleterre, Allemagne, etc.), n'a-t-on pas maintenu l'exigence d'une remise de place en place, c'est-à-dire de la fixation d'un lieu de paiement autre que le lieu de la souscription. C'est un simple moyen de crédit et de circulation consistant en une promesse de payer une somme d'argent. Dans les échanges intérieurs, la lettre de change n'a pas d'autre raison d'être, puisqu'il n'y a de cours du change, à proprement parler, qu'entre places de commerce ne dépendant pas de la même souveraineté. La condition de tirage d'un lieu sur un autre exigée par l'art. 110 du Code de commerce est supprimée d'après un projet de loi voté par le Parlement en 1890 (Chambre, 14 et 21 juin ; Sénat, 7 novembre 1890. V. rapport Sénat, annexes, session 1890, p. 283).

[3] D'après le Code de commerce, art. 76, ces opérations devraient être faites par des agents de change, mais ceux-ci à Paris les abandonnent aux banquiers et à des négociants appelés courtiers de change (V. Lyon-Caen et Renault, *op. cit.*, t. I, p. 834).

plus économique pour obtenir la libération des dettes et la voie la plus avantageuse pour céder ses créances. Supposons que la place de Paris soit créancière de Trieste, en sorte que le papier sur Trieste se vende à bas prix, au-dessous du pair, tandis qu'à Trieste le papier sur Paris se vende très-cher, mais qu'au même moment, Trieste soit créancière de Vienne, et Vienne créancière de Paris, et qu'en conséquence le papier de Vienne sur Paris se trouve à bon compte. Dans ces conditions, un négociant de Trieste, débiteur d'un négociant de Paris, au lieu de tirer sur Paris et de se libérer ainsi à des conditions onéreuses, aura avantage à donner mandat à son débiteur de Vienne de lui fournir une traite sur Paris; comme il peut se faire qu'il n'y ait pas de débiteur à Vienne, le banquier lui fournira une lettre de change sur Paris. Il y a des banquiers qui font ces spéculations sur les cours du change entre les différentes places; ils opèrent en compte à demi : le bénéfice de l'opération dont le banquier de Trieste aura pris l'initiative se partagera entre lui et son correspondant de Vienne.

Les escomptes, en faisant entrer dans le portefeuille des banquiers un grand nombre d'effets de commerce, donnent à ceux-ci des facilités pour opérer les arbitrages, mais ces facilités ne seraient pas la plupart du temps suffisantes; aussi, les arbitrages se font très-souvent par voie de crédit : si la livre sterling vaut 25,25 à Paris, 25,75 à Berlin et 25,05, à Amsterdam, le banquier de Paris qui veut acheter à Amsterdam et vendre à Berlin, se fait ouvrir un crédit par le banquier d'Amsterdam et se fait remettre la contre-valeur en papier sur Londres, qu'il vendra à Berlin[1]. Ces opérations exigent une grande étendue de connaissances et beaucoup d'esprit de décision. Il faut calculer rapidement, d'après les cours, la valeur respective des monnaies, les comptes d'intérêts, les frais et les bénéfices de chaque opération, établir en un mot ce qu'on appelle les *parités*. A cause de la rapidité presque instantanée des communications, les cours se nivellent aussitôt; c'est donc à coup

[1] Ce procédé permet d'attendre un revirement dans le cours du change : « Il est surtout utile pour les pays qui ont des époques spéciales d'expédition, comme Odessa, qui n'exporte que des céréales et qui, après la récolte, devient largement créancière de l'étranger; cette place peut alors liquider toutes ses dettes à l'étranger... » (Boistel, *op. cit.*, p. 472).

de télégrammes qu'il faut obtenir communication des variations du change et en profiter. Autrefois, le commerce de change avait lieu par l'entremise d'un certain nombre de places dites places cambistes. Sur plusieurs d'entre elles (Francfort, Hambourg), il se traitait peu d'affaires commerciales, mais l'achat et la vente des lettres de change s'y faisaient en grand. Aujourd'hui Londres est le premier marché commercial du monde. L'Angleterre vend et achète dans tous les pays du globe, c'est ce qui lui a assigné le rôle d'intermédiaire pour les changes; aussi l'Allemagne achète-t-elle à Bombay du coton et d'autres marchandises pour une valeur de beaucoup supérieure à celle des produits qu'elle expédie aux Indes. Les négociants de Bombay, ne trouvant pas aux Indes d'acheteurs pour leurs traites sur l'Allemagne, tirent sur Londres pour compte allemand. Toutefois, à mesure que le mouvement des transactions commerciales entre les autres pays se développe, la prééminence du marché financier de Londres s'atténue. Il n'y a pas longtemps encore, les négociants de New-York, qui expédiaient du coton ou du tabac à Brême, se payaient en tirant pour le compte de Brême des effets sur Londres. Actuellement, beaucoup de produits allemands sont expédiés aux États-Unis, de sorte qu'on peut trouver à New-York des acheteurs de traites sur Brême[1]. Il faut aussi signaler l'importance que longtemps la place de Londres a eue au point de vue monétaire : c'était le principal réservoir d'or. Aujourd'hui encore, tirer des traites à crédit sur Londres qu'on y fait escompter, c'est le moyen le plus usuel qu'emploient d'autres pays pour se procurer l'or dont ils ont besoin; l'Allemagne y a eu recours plus d'une fois dans la poursuite de sa réforme monétaire ; cependant la place de Londres pour l'or n'a plus la même prééminence : les principaux stocks monétaires en or dans les banques sont aux États-Unis et en France[2].

596. **D'où dépend le cours du change.** — La principale cause des variations du cours du change se trouve dans les conditions de l'offre et de la demande du papier de commerce : le change est en principe favorable quand un pays a plus exporté de produits qu'il n'en a importé; il est défavorable au cas contraire[3].

[1] Goschen, *Traité des changes étrangers*, p. 78 et suiv.

[2] V. Soetbeer, *op. cit.*, p. 63.

[3] A côté de cette influence due à la *balance du commerce*, il faut en

Lorsqu'un effet est à terme, il faut naturellement tenir compte des échéances et des différences dans le taux de l'escompte de la place débitrice et de la place créancière. Un débiteur de Londres achète d'un négociant de cette ville, créancier d'un autre négociant de Paris, une traite à échéance de trois mois sur Paris. L'acheteur de cet effet ne peut acquitter sa dette, actuellement exigible, qu'en faisant escompter à Paris la traite qu'il a reçue. Or, le taux de l'escompte à Paris peut être différent du taux de l'escompte à Londres : s'il est à 3 p. 100, tandis qu'à Londres il n'est qu'à 2 p. 100, l'acheteur devra s'efforcer de payer l'effet moins cher, car cette différence dans le taux de l'escompte, calculée sur trois mois, équivaut à un prix supplémentaire de 25 centimes pour 100. Qu'au contraire l'escompte soit à Londres de 3 p. 100 et à Paris de 2 p. 100, l'effet pourrait être payé, le change étant au pair, un peu au-dessus du pair, car l'acheteur profitera de la différence dans les taux de l'escompte[1].

D'autres éléments influent sur le cours du change : les oppositions de systèmes monétaires, la dépréciation du papier-monnaie, la souscription des emprunts étrangers. Supposons qu'il y ait à Londres d'importantes remises à opérer dans les Indes : pour se procurer des effets qui donnent droit aux créanciers de l'Angleterre à un paiement en argent, il faut avoir la disposition de traites sur les pays où l'argent est monnaie : ceci pourrait élever le cours du change de Londres sur Paris ou Bruxelles

signaler d'autres plus spéciales qui modifient les conditions d'offre ou de demande : 1° les placements en valeurs étrangères, aux époques de paiement des coupons, tendent à augmenter la demande de papier sur le pays où ces valeurs sont placées ; 2° les dépenses des étrangers résidant dans un pays, lorsqu'elles sont soldées au moyen d'ouvertures de crédit, donnent lieu à la création d'effets payables dans le pays de ces étrangers ; 3° les frets maritimes dus par une nation à une autre qui opère pour son compte les transports maritimes occasionnent des demandes de traites payables sur les places du pays créancier.

[1] Dans les tableaux du change, on suppose tous les titres à une même échéance. Sur certaines places, le cours indique le prix des effets à vue. Quant à ceux qui sont payables à terme, il faut déduire l'escompte. Sur d'autres places, le cours indique le prix du papier se négociant à trois mois, c'est-à-dire avec déduction faite de l'escompte à 90 jours. Si l'effet est à un terme plus court, il faut ajouter l'escompte entre le jour de l'échéance et l'expiration du délai d'usage de 90 jours. Les indications du même tableau (*papier long* et *papier court*) ne se réfèrent pas à l'escompte, mais aux différences qui peuvent se produire dans l'offre et la demande des effets des deux espèces.

au-dessus du pair. De même, si l'or fait prime sur l'argent à cause de la dépréciation de ce dernier métal, le papier de Londres sur Paris aura une tendance à se négocier au-dessous du pair, par suite de la dépréciation de la monnaie avec laquelle le paiement peut être fait. Une perturbation analogue, mais parfois plus forte encore, résulte de la dépréciation du papier-monnaie en circulation dans le pays de la place débitrice; c'est pourquoi les lettres de change sur l'Italie ont longtemps perdu 14 et 16 p. 100; elles perdaient encore 8 1/2 p. 100 en 1879, ce qui veut dire qu'une traite de 100 francs sur Rome ne se vendait que 91 fr. 50. La dépréciation du rouble papier donne lieu à des différences de change beaucoup plus fortes. — Enfin, les grands emprunts nationaux augmentent considérablement la demande des effets sur le pays de l'État emprunteur. Quand nos capitaux se déversent à l'étranger, à raison de notre participation aux grandes affaires industrielles, aux emprunts d'État, ou par l'effet d'autres circonstances encore, un mouvement inverse se produit. Lors du paiement de l'indemnité de guerre (1871-1873), le Trésor français réunit 120,000 effets pour une valeur de 4,248 millions. Ce fut, dit M. Léon Say, « le portefeuille le plus colossal qui ait encore été réuni dans une seule main. » C'est à ce moment que le papier sur Londres dépassa le cours de 26 francs par livre sterling.

597. Dépôts. — Le banquier ne fait pas valoir seulement ses capitaux personnels. Assurément, il est indispensable, en fait, que le banquier possède des capitaux qui constituent un fonds de réserve, mais ses opérations portent presque entièrement sur les capitaux d'autrui, et, théoriquement, on concevrait qu'il n'en eût aucuns en propre.

Les plus anciennes banques ont été des banques de dépôt, mais, le plus ordinairement au Moyen-age et au commencement des temps modernes[1], ces banques se bornaient à conserver les espèces qui leur étaient confiées. En cet état, la pratique des dépôts en banque ne pouvait avoir d'autre utilité que d'éviter aux négociants les risques de caisse, les changements arbitraires dans la valeur des monnaies par l'emploi des récépissés de dépôt

[1] Au XVe siècle les banques de Genève et de Venise commencèrent à trafiquer à l'aide des dépôts de leurs clients.

et des monnaies de compte, de faciliter entre clients d'une même banque les règlements au moyen de simples *virements*. Pour comprendre en quoi consistent les virements, voici l'espèce qu'il faut faire : deux créanciers, Pierre et Paul, ayant leurs fonds déposés chez le même banquier Jacques, Pierre, débiteur de Paul de 10,000 francs, donne ordre à Jacques de passer 10,000 francs au crédit de Paul. — Les virements ont été les premiers moyens employés pour se dispenser de recourir au numéraire; les banques de Venise, d'Amsterdam, de Hambourg, etc., banques de dépôts, faisaient d'importantes opérations de ce genre. Aujourd'hui, les virements dans les grandes banques se comptent par milliards. Ceux de la Banque de France se sont chiffrés par 47,5 milliards, 1881; 36,8, 1888; 42,4, 1890.

Les dépôts en banque sont devenus une chose toute nouvelle, tant à cause de l'importance des capitaux déposés que de l'usage qui en est fait. De réguliers ils sont devenus irréguliers[1]. En réalité, par les dépôts, les négociants font crédit au banquier, et, d'autre part, celui-ci en prêtant (sous des conditions déterminées) les fonds déposés, ce qu'il peut faire, puisqu'il n'est pas tenu de restituer les fonds mêmes qu'il a reçus, fait crédit aux industriels qui ont besoin d'argent. Les dépôts accomplissent donc cette fonction du crédit qui est de donner sans discontinuité aux capitaux le maximum d'utilité.

L'escompte indique le besoin de *comptant;* le dépôt est, à l'inverse, le déversoir des capitaux momentanément sans emploi; mais ces capitaux ne doivent pas être immobilisés : il faut qu'ils soient affectés à des placements productifs. En conséquence, au point de vue des banquiers, l'avantage des dépôts se résume ainsi : c'est un fonds dont ils tirent profit en le plaçant à un intérêt plus élevé que celui qu'ils servent aux déposants.

De leur côté, les déposants trouvent avantage à l'opération sous plusieurs rapports : 1° le banquier étant débiteur de la somme déposée et non des espèces reçues, les risques de vol, d'incendie, etc., sont à sa charge; 2° le banquier, comme compensation au profit que le capital déposé lui procure, bonifie ordinairement au déposant un certain intérêt; 3° l'usage est que le

[1] Le dépôt est irrégulier lorsque le dépositaire n'étant pas tenu de restituer les choses même qu'il a reçues, a la faculté d'en faire usage sauf à rendre des choses semblables.

banquier fasse les recouvrements pour le compte de ses clients et les décharge ainsi du service de caisse [1]; 4° enfin, dans les dépôts en banque, les négociants trouvent la possibilité de régler leurs dettes sans maniement de fonds. Pour comprendre de quelle façon les dépôts facilitent les compensations, quelques explications sur les comptes-courants et les chèques sont nécessaires.

598. **Comptes-courants et chèques.** — Le compte-courant est un contrat en vertu duquel deux personnes conviennent que, chaque fois que l'une d'elles deviendra débitrice de l'autre, elle conservera la libre disposition de la valeur par elle due, à la condition d'en créditer l'autre partie. Les applications les plus importantes de cette convention correspondent aux recouvrements faits par les banquiers pour le compte de leurs clients ou enfin aux dépôts qu'ils en ont reçus aux ouvertures de crédit consenties à leur profit; les dépôts sont l'origine la plus générale des comptes-courants. C'est une convention de crédit, car elle transforme les dettes exigibles du client en dettes à terme; en effet, les créances et les dettes comprises dans le compte-courant, quelle qu'en puisse être la provenance (escomptes de valeurs, avances, etc.) perdent leur individualité et se fondent dans l'ensemble du compte, comme dans un creuset, pour ne plus former qu'une seule masse, bien que, jusqu'à liquidation, toute somme inscrite à l'un ou l'autre des deux comptes porte intérêt de plein droit. Lors du règlement, le reliquat au profit de l'une des parties est seul exigible : à ce moment la compensation s'opère. Il est évident que la pratique des comptes-courants, lorsqu'elle est très-développée, restreint le besoin du comptant : on peut dire, d'une façon générale, que les comptes-courants et les escomptes varient d'une façon inverse [2].

[1] Les rapports entre les banquiers facilitent les recouvrements : si un banquier de Paris a 500,000 francs de recouvrements sur Marseille et le banquier de Marseille une somme égale sur Paris, il suffira, pour liquider, d'échanger les titres sauf à tenir ultérieurement compte des effets non payés. — Depuis 1879, la poste française se charge d'opérer les recouvrements des petits effets de commerce (inférieurs à 2,000 francs); c'est une facilité précieuse relativement aux effets dits *non bancables* ou *déplacés*, c'est-à-dire payables dans les localités où n'existe aucun service fait par la banque de France. — En 1889, la poste a opéré le recouvrement de 10 millions d'effets pour une valeur de 250 millions.

[2] C'est en Angleterre et aux États-Unis, pour des raisons qui seront

Les dépôts dans les banques sont dressés en forme de comptes-courants, sans distinction quant aux conditions du retrait : les uns sont remboursables sur demande, d'autres à un certain nombre de jours de vue, d'autres enfin à l'expiration d'un délai déterminé. Ceux-ci sont retirés au moyen de récépissés. Ce sont les *chèques* (du mot anglais *check*) qui, au contraire, servent à opérer le retrait des dépôts remboursables sur demande; on appelle ainsi des mandats de paiement (à ordre, à personnes dénommées ou au porteur)[1], payables à vue sur des valeurs disponibles portées au compte du tireur. Pour opérer le retrait des dépôts, la Banque de France remet à ses clients des chèques appelés *mandats blancs*, par opposition aux mandats qui leur servent à faire effectuer des virements et que l'on désigne sous le nom de *mandats rouges*.

Si l'on veut se faire une idée complète du système des chèques, il faut se transporter en Angleterre, où, la règle est que le débiteur nanti de la valeur pour laquelle le chèque est tiré, doit être un banquier[2]. Ce n'est pas sans raison que la loi anglaise considère le chèque comme une assignation de payer sur un banquier, car le chèque étant plutôt un moyen de paiement et de compensation qu'un instrument de circulation, il importe que le tiré inspire une confiance générale et soit l'une des personnes

bientôt indiquées que la pratique des comptes-courants est la plus développée; en 1892, les dépôts et comptes-courants dans les banques anglaises s'élevent à 17 milliards. Les escomptes se chiffrent par 7 milliards. A la Banque de France la proportion est inverse : en 1891, la moyenne hebdomadaire de l'escompte a été de 750 millions et celle des comptes-courants particuliers de 450 millions.

[1] L'Angleterre a emprunté l'idée du chèque à l'assignation usitée en Belgique depuis un temps immémorial. Le mot *check* (*to check*, vérifier), s'explique par la raison que même lorsque le titre est au porteur le banquier ne paie qu'après acquit du porteur et contrôle.

[2] Chez nous (lois de 1865 et 1874), le chèque est un ordre de paiement qui peut être donné à toute personne. Le chèque de place à place n'a guère servi en France, jusqu'en ces dernières années, qu'à éluder les dispositions fiscales applicables aux lettres de change : on tire un chèque de place à place au lieu de tirer une lettre de change payable à vue. Quant aux chèques sur place, on peut signaler, comme symptômes de leur extension, la large pratique qu'en font maintes sociétés de crédit (Société de dépôts et comptes-courants, Société générale de crédit industriel et commercial, Crédit lyonnais, etc.), et l'institution de la Chambre de compensation de Paris sur le type des *clearing houses* dont il est parlé ci-après. V. Lyon-Caen et Renault, *Précis*, t. I, p. 729 et suiv.

choisies ordinairement par les négociants comme intermédiaire de leurs règlements. A ce double point de vue, il y a avantage à ce que le chèque soit tiré sur un banquier : le nombre des banques est relativement restreint; de plus, si le chèque présente certains signes facilement reconnaissables, spécialement s'il est détaché d'un carnet délivré par la Banque, il sera reçu sans difficulté en règlement, et il peut être au porteur, transmis de la main à la main. Mais comme c'est un titre payable dans un délai très-bref du jour où il est tiré, il n'est pas par cela même destiné à devenir l'objet d'une nombreuse série de négociations[1]; il doit aboutir à un prompt paiement ou à une compensation[2]. Le chèque devient alors, selon l'heureuse expression de M. Léon Say, l'instrument de la centralisation du service de caisse, le plus puissant agent de compensation et par conséquent d'économie de numéraire. C'est ce qu'il est au suprême degré en Angleterre, où les négociants sont accoutumés à domicilier les effets dans les banques et où fonctionnent des chambres de compensation (*Clearing houses*).

599. Compensations par virements et par chèques. Clearing houses ou Chambres de compensation. — Si tous les négociants avaient un compte ouvert chez le même banquier, il est évident que celui-ci recevant pour les mêmes personnes, d'un côté des ordres de payer, de l'autre, ayant à payer pour leur compte, ferait, par simples virements d'écritures, toutes les liquidations de dettes. C'est là une hypothèse fictive; mais, au moyen des virements et surtout des chèques, grâce à une entente générale entre banquiers, les choses peuvent se passer comme si cette hypothèse était la réalité même. Jean, client du banquier Primus, veut faire un paiement à son créancier Jacques, client du

[1] Ce qui en est la meilleure preuve, c'est qu'en Angleterre, où la pratique des chèques est si développée, on fait un fréquent usage de chèques barrés nominativement (*crossed checks*), c'est-à-dire qui ne peuvent être payés qu'au banquier désigné. Souvent, en France, le chèque est revêtu de l'acceptation et accompagné d'une lettre de recommandation qui permet de le toucher partout, mais avec la garantie de la confrontation des signatures du porteur sur la lettre et le chèque. — V. sur les chèques barrés les lois anglaises de 1876 et de 1882.

[2] Ce n'est pas le seul procédé usité : on règle souvent au moyen d'une *délégation en banque*, c'est-à-dire d'un écrit remis au créancier par le débiteur ayant des fonds déposés chez un banquier et donnant mandat à celui-ci de payer le montant de la dette qui y est reconnue.

banquier Secundus : il lui remet un chèque sur Primus ; de son côté, Paul, client de Primus, a reçu un chèque sur Secundus pour solder la dette de son débiteur Pierre. Les créanciers Jacques et Paul, ayant un compte-courant chez leur banquier et ne désirant pas le paiement immédiat, feront, par les banquiers respectifs Secundus et Primus, créditer leur compte du montant du chèque qu'ils ont reçu. Primus et Secundus n'ont pas besoin de se payer mutuellement : ils font une compensation entre l'ensemble de leurs créances et de leurs dettes. Avec le système des virements, les compensations sont individualisées, puisqu'elles n'ont lieu qu'au nom des clients ; avec les chèques, elles se font *in rem* de banque à banque.

Par suite d'une ingénieuse fédération entre les banques anglaises, la liquidation générale des créances et des dettes peut se faire sans emploi de numéraire pour toutes les opérations dans lesquelles les banquiers ont joué le rôle d'intermédiaires. Les affaires ainsi réglées par compensation ne sont pas seulement celles de la Grande-Bretagne, puisque Londres est le marché financier où aboutissent les opérations de crédit d'une grande partie du monde civilisé. Les grandes banques de Londres ou des comtés ont un nombre considérable de succursales ; des relations constantes existent entre le siège principal d'une banque et chacune de ses annexes ; en outre, chaque grande banque de la province emploie, comme agent à Londres, l'une des banques de la cité. Toutes celles qui ont à Londres le même agent font leurs règlements par de simples transferts sur les registres de l'agence centrale. Entre celles qui ont des agents différents, la liquidation se fait de la même manière qu'entre les banquiers de la cité de Londres, c'est-à-dire au *Clearing house*[1]. Cette institution a maintenant un siècle de date ; son importance a sans cesse grandi, mais surtout depuis le moment où les opérations en ont été rendues publiques[2]. Le *clearing* est une

[1] Littéralement : *Chambre de paiement* (*to clear* acquitter, balancer un compte) ou de *virement;* on dit en France chambres de compensations.

[2] Voici, d'après St. Jevons (*Monnaie*, p. 231), quelques indications sur le fonctionnement du *clearing house* de Lombard-street : Les liquidations se font dans une salle spéciale, trois fois par jour ; le milieu du jour est réservé aux liquidations de province. Chaque banque envoie autant de commis qu'il est nécessaire pour exécuter le travail rapidement ; certaines en ont six. Les chèques et effets que l'une de ces banques, par exemple,

grande association entre un certain nombre des principaux banquiers en vue de compenser leurs créances et leurs dettes. La Banque d'Angleterre n'est entrée dans l'association qu'en 1854. Les liquidations du *clearing house* ont été en moyenne de 150 milliards dans la période 1880 à 1889; en 1890 elles ont atteint le chiffre sans précédent de 195 milliards.

On compte aux États-Unis près de 50 clearings (1889) qui ont compensé 300 milliards de dettes. Celui de New-York est le plus important du monde entier, ses opérations ont atteint 244 milliards en 1882; elles ont été de 190 milliards en 1889[1].

Alliance bank, doit présenter aux autres, ont été inscrits d'abord dans les bureaux de cette banque sur un livre (*out clearing book*), puis divisés en vingt-cinq paquets, d'après le nombre des banques de liquidation, de sorte que chacune en recevra un. En arrivant au *clearing* ces paquets sont distribués autour de la salle, sur les pupitres des commis qui représentent les différentes banques payantes; ceux-ci les inscrivent immédiatement sur les livres appelés *in clearing books*, aux colonnes qui portent en tête le nom de la banque qui les présente. Après avoir été enregistrés, les effets sont aussitôt que possible envoyés au bureau de la banque. Tous les chèques ou billets dont le paiement est refusé sont appelés *returns* (retournés). Ils peuvent être adressés de nouveau au *clearing* le même jour et sont inscrits comme revendication de la banque qui les refuse contre les banques qui les ont présentés. A la fin de la journée les commis de l'*Alliance bank* peuvent faire le total des sommes que réclament les vingt-cinq autres banques, et ils voient dans l'*out clearing book* le montant des créances que l'*Alliance bank* réclame aux autres banques. La différence est la balance pour laquelle l'*Alliance bank* devra, selon les circonstances, payer ou être payée. Les balances sont communiquées aux surveillants du *clearing* qui les inscrivent sur une feuille générale. Quand les additions totales sont faites, les colonnes de crédit et de débit doivent s'équilibrer exactement puisque chaque somme qu'une banque doit recevoir est nécessairement payée par une autre banque.

Autrefois, la balance due par chaque banque ou à chacune d'elles se payait en bank-notes. Plus récemment on a appliqué une idée de Babbage et les balances ont été payées par des traites sur la Banque d'Angleterre à laquelle chaque banque de la Cité a déposé une grande partie de ses fonds de réserve.

En Angleterre, Manchester et Newcastle ont établi, vers 1872, des établissements analogues. Deux extensions curieuses du système du *clearing* doivent être signalées en Angleterre : dès 1847 les comptes fort compliqués qu'ont entre elles les diverses compagnies de chemins de fer furent l'objet d'un règlement général d'après un principe identique à celui du *clearing* des banques. Depuis 1874, il existe un *stock-exchange clearing* ou liquidation générale des titres ou valeurs de bourse achetés ou vendus dans la quinzaine par les agents de change.

[1] Des *clearing* se sont fondés en Allemagne, en Italie, en Autriche, mais ils sont loin d'avoir une importance comparable à ceux de l'Angle-

C'est grâce au mécanisme si ingénieux du *clearing*, et à l'habitude des particuliers de domicilier leurs effets à payer et à recevoir chez les banquiers, que l'Angleterre arrive à régler, en temps ordinaire, l'immense quantité de ses transactions avec des réserves de numéraire relativement très-faibles. On ne sait ce qu'il faut admirer le plus, ou la sûreté des règlements ou leur instantanéité. Ce qui est spécialement digne de remarque, c'est la grande économie de numéraire résultant de l'usage des chèques.

Si la pratique des *clearing* ne paraît pas se développer rapidement en France, la raison principale en est dans ce fait, que nos négociants n'ont pas encore assez pris l'habitude de domicilier leurs effets chez les banquiers, puis aussi dans la pratique moins fréquente des traites documentaires (qui ont au contraire une grande importance dans le commerce maritime de l'Angleterre) ou des acceptations en banque, c'est-à-dire des deux espèces de valeurs commerciales qui se prêtent le mieux à la compensation, parce qu'elles constituent un gage assez solide pour équivaloir en bien des cas à du comptant. On peut dire encore que la Banque de France a jusqu'ici centralisé une grande partie des opérations du commerce de banque, en sorte que les dettes et les créances des banquiers se règlent par *bons de virement* (*mandats rouges*). Ces différentes causes expliquent que les opérations de la Chambre de compensation de Paris ne se soient pas développées d'une manière très-sensible, depuis la fondation (1872-1873). De 2 milliards — chiffre dépassé dès 1878-1879, — elles ne se sont élevées qu'à 4,7 milliards (1890-1891), et sont redescendues depuis au-dessous de 4 milliards (1891-1892). La plupart des plus considérables sociétés de crédit, dont une seule banque privée, participent actuellement à ses opérations ; ce sont : la Banque de France, le Comptoir d'escompte, le Crédit foncier, le Crédit industriel et commercial, le Crédit lyonnais, etc.

Si l'on ne considère que l'avantage de la liquidation, les facilités du règlement des dettes, il ne saurait y avoir trop de chèques, puisqu'ils reposent sur des dépôts disponibles. Par cette raison aussi, les chèques de place à place servent principalement

terre et des États-Unis, ceux de l'Allemagne compensent une vingtaine de millliards; ceux de l'Italie 15 milliards environ (V. Wagner, dans Schönberg, t. I, p. 429).

de titre pour le transfert des espèces monnayées. En général, les banquiers ne laissent pas tirer sur eux s'ils ne sont pas couverts, ce qui est même une nécessité s'il s'agit d'un chèque d'après les lois anglaise et française. Lorsque ce n'est pas une règle absolue, ainsi à New-York, les chèques qui rentrent dans la limite des dépôts faits chez le banquier portent une marque particulière, indiquant à l'avance qu'ils seront payés sans protestation.

En aucun cas, le chèque, à la différence du billet de banque, ne reste dans la circulation et il ne joue le rôle de monnaie fiduciaire que pour un temps très-limité. En effet, l'obligation de payer, pour le banquier est nécessairement dépendante de l'état du compte-courant qui se modifie chaque jour, et l'acceptation de payer le chèque ne vaut que si l'exécution en est réclamée dans un très-bref délai, imparti par la loi. Ainsi donc, l'utilité dominante et pour ainsi dire exclusive des chèques est, en facilitant les compensations, d'éviter l'emploi d'une masse énorme de numéraire.

600. Question de l'emploi et du retrait des dépôts. — Si les fonds déposés dans les banques y restaient effectivement disponibles, aucun danger ne pourrait résulter de l'usage des dépôts, mais on sait qu'il n'en est pas ainsi. Les fonds sont placés par le banquier et les titres négociés; c'est même pour cela qu'il peut servir aux déposants un intérêt plus ou moins élevé. Cet intérêt est une puissante séduction pour les épargnes particulières; aussi les dépôts ont-ils incessamment grandi par l'habitude qu'ont la plupart des banquiers de bonifier un intérêt aux déposants.

Les dépôts en banque sont énormes : ceux des *Joint stock banks* s'élèvent à 562,5 millions de liv. st., soit 14 milliards (fin 1891). La totalité des dépôts des banques de l'Angleterre est estimée à 17 milliards auxquels on peut opposer un actif de plus de 12 milliards de fr. [1].

Pour que le banquier puisse servir un certain intérêt, il faut

[1] V. *Bull. de statist.* (Min. des finances), 1892, I, p. 733. Comparativement, les dépôts des banques françaises sont beaucoup moins considérables. Les dépôts à vue ou à échéance de quatre des principales banques (Société générale, Crédit lyonnais, Crédit industriel, Comptoir d'escompte) s'élevaient à 850 millions à la fin de 1891.

supposer qu'il peut tirer des capitaux qui lui sont remis en dépôt un intérêt plus élevé. Le bénéfice de ce commerce de banque consiste donc, indépendamment des droits de commission d'usage, dans la différence entre l'intérêt bonifié aux déposants et le profit des placements réalisés par le banquier[1]. Mais quels peuvent être ces placements? Dans quelle mesure peuvent-ils être faits sans témérité? C'est la question fondamentale. Le capital déposé chez le banquier, et que celui-ci fait valoir, est porté deux fois dans ses comptes : d'abord au nom de celui qui a fait le dépôt et qui se réserve de le reprendre; ensuite au nom de celui auquel le banquier l'a prêté et qui l'a engagé dans une opération quelconque. Il semble bien que ce capital n'est qu'un et ne peut servir à deux usages à la fois. S'il arrive que le déposant réclame la restitution au moment où l'opération de crédit faite par le banquier n'est pas liquidée, celui-ci est à découvert pour le montant du dépôt. S'il ne s'agissait que de dépôts à terme fixe, le banquier pourrait calculer à coup sûr, mais les dépôts retirables à vue ne lui procurent qu'un capital flottant.

Pour les dépôts retirables à vue, non productifs d'intérêts, il y a moins à craindre. Il suffit au banquier, pour réaliser un profit raisonnable, de se constituer un portefeuille par l'escompte et de conserver une réserve assez forte pour parer aux demandes de remboursement, lors même qu'elles afflueraient en grande quantité dans un moment de panique. Mais, avec la bonification d'intérêts, il y a une sorte de nécessité à chercher des emplois lucratifs pour la plus forte partie des dépôts; or, les placements les plus rémunérateurs sont ceux où les risques à courir sont considérables, et il est à craindre que les banquiers.

[1] Les dépôts retirables à terme fixe entrent dans les comptes-courants et bonifient un intérêt librement débattu entre le client et le banquier, mais qui, de plein droit, pour l'une et l'autre partie, serait porté selon l'usage à 6 p. 100 en matière commerciale. Il n'en est presque jamais ainsi pour ces dépôts et à plus forte raison pour les dépôts retirables à un certain délai de vue, 7 jours par exemple. L'intérêt bonifié est variable selon les conventions et la longueur du délai. C'est souvent 1 p. 100 de moins que l'intérêt de placement perçu par le banquier. Dans les *joint stock banks* c'est 1 p. 100 de moins que le taux de l'escompte de la Banque d'Angleterre. Enfin, les dépôts retirables à vue ou dépôts sur chèques produisent l'intérêt le plus faible 1 p. 100, parfois moins encore.

de peur de se trouver en déficit, ne leur donnent cependant la préférence. Les chèques devraient reposer sur des capitaux presque immédiatement disponibles; mais les placements à brève échéance sont peu lucratifs. En outre, les occasions de placement de ce genre n'étant pas illimitées, les banquiers sont souvent entraînés à engager leurs dépôts dans des placements moins immédiatement réalisables.

Plus la masse des dépôts est grande, (et l'intérêt bonifié tend à l'augmenter), plus aussi le risque est menaçant : les transactions se multiplient, grâce aux facilités de crédit données par les banquiers, mais elles exigent d'abondantes ressources en capital. Les choses se soutiennent ainsi jusqu'au moment où le crédit se resserre : les emprunteurs des banquiers demandent la continuation ou le renouvellement de leurs engagements; les déposants réclament d'autre part la restitution de leurs dépôts. Voilà le danger; toutefois, M. Macleod s'attache à démontrer par le raisonnement que ce danger est imaginaire.

601. Il est certain, dit-il, que les déposants n'exigent pas simultanément leurs dépôts; les banquiers, en conservant une réserve, quoique de beaucoup inférieure au montant de leurs dettes, peuvent satisfaire à leurs engagements au fur et à mesure que les déposants se présenteront. L'ingénieux auteur compare la situation du banquier à celle d'une compagnie d'assurances sur la vie ou contre l'incendie : si tous les assurés mouraient, ou si tous les immeubles étaient incendiés au même moment, le capital de la compagnie et les primes payées ne suffiraient pas à couvrir le montant des capitaux dûs; mais ce risque hypothétique ne se réalise jamais. De même les dépôts ne sont jamais tous redemandés en même temps : les opérations de crédit s'enchaînent les unes aux autres avec une véritable continuité.

Une banque pourrait donc compter sur une moyenne permanente de dépôts. Malheureusement les faits démentent cette aventureuse théorie. De grandes crises financières aux États-Unis et en Angleterre ont eu pour cause le retrait des dépôts par suite d'une panique à un moment où, par le développement même du crédit, les capitaux étaient devenus rares. A New-York, dans la crise de 1857, les dépôts descendirent de près de moitié (de 94 millions de dollars à 52 millions). Dans la crise

anglaise de 1866, après la faillite de la maison Overend, on a estimé à plus d'un milliard la somme des retraits. On a vu à cette époque des banques dont l'encaisse atteignait à peine la dix-huitième partie des capitaux déposés [1].

On voit par là que, si la supposition d'un retrait intégral des dépôts n'est guère réalisable, à l'inverse, l'idée que la masse des capitaux déposés doit être à peu près invariable est tout arbitraire : les contractions du crédit amènent le retrait des dépôts pour des valeurs très-considérables.

En théorie, l'opinion de M. Macleod n'est pas mieux justifiée qu'en fait ; cet auteur raisonne comme si le crédit multipliait les capitaux, ce qui n'est aucunement exact (n° 589). L'assimilation des risques de la banque de dépôt à ceux d'une compagnie d'assurances est simplement spécieuse : on peut établir des probabilités lorsqu'il s'agit d'événements naturels ; mais le crédit dépend de la volonté de l'homme qui est accessible à des impressions mobiles et capricieuses, à des entraînements irréfléchis comme à une méfiance contagieuse.

602. La suppression de l'usage où sont les banques d'attribuer

[1] Relativement aux banques d'émission, une doctrine très-répandue, quoique vivement contestée aujourd'hui, regarde comme normale une circulation triple de l'encaisse de la Banque. C'est un précepte de prudence pour la limite des émissions. En supposant qu'il faille s'y fier, conviendrait-il de l'appliquer aux banques de dépôt et de dire que les capitaux immédiatement disponibles doivent être du tiers au moins des fonds déposés chez le banquier? Assurément non. Il n'y a d'abord pas de limite déterminable d'une façon absolue; et si l'on en pouvait indiquer une, elle devrait être fixée bien en deçà. En effet, entre les billets de banque et les dépôts retirables à vue, il existe une raison de différence évidente : les billets de banque ont une vertu de circulation qui n'est détruite que par les plus fortes paniques. Un grand nombre de billets restent, bien que remboursables à vue, d'une façon pour ainsi dire permanente dans la circulation. On n'en peut dire autant des crédits par comptes-courants. Le paiement des chèques doit être effectué dans un très-bref délai (dans les 5 ou 8 jours de leur date d'après la loi de 1865) ; aussi, dès que le crédit se resserre ou que les affaires se développent plus vite que les facilités de crédit, on tire des chèques que le banquier doit payer en masse. La situation de la banque devient très-précaire si une forte réserve n'est pas disponible pour faire face à des demandes immédiates de remboursement. Les exigences des déposants peuvent donc (sans qu'il y ait à supposer un état financier alarmant) être beaucoup plus pressantes que celles des porteurs de billets de banque : avec ceux-ci, les opérations au comptant peuvent se faire sans livrer assaut à la Banque, tandis qu'avec le chèque, le comptant n'est rien autre chose que le retrait d'un dépôt.

un intérêt pour les dépôts à vue pourrait être regardée, en de très-nombreuses circonstances, comme une mesure de salut. On n'aurait pas à craindre de voir disparaître cette sorte de dépôts, sachant quels en sont les avantages indépendamment de la bonification d'intérêt. La jurisprudence des Banques de France et d'Angleterre est de ne pas servir d'intérêt pour les dépôts à vue; malgré cela, ces grands établissements en reçoivent pour des valeurs considérables[1]. La suppression de l'intérêt diminuerait cependant la masse des dépôts et surtout rendrait toute liberté aux banquiers pour choisir des placements peu lucratifs, mais ayant l'avantage d'une prompte réalisation.

Pour les dépôts sur chèques on ne peut indiquer que deux emplois assurés : l'escompte des effets de commerce de premier ordre et les avances sur valeurs mobilières. Ces avances sur valeurs mobilières ne doivent d'ailleurs pas être développées par trop, car ce serait abuser du crédit d'une autre manière. Depuis quelque temps, l'escompte et les avances sur valeurs ne constituent plus des débouchés suffisants pour les dépôts en banque, et c'est ce qui fait le danger de ces derniers. En 1874, les *Joint stock banks,* ne pouvant trouver en suffisante quantité des effets escomptables, pour le placement des fonds en comptes-courants, et devant bonifier un intérêt assez élevé aux déposants, furent placées dans l'alternative ou de perdre sur les dépôts (ce qui arriva à plusieurs) ou de chercher un profit dans la spéculation. Il fut alors sérieusement question de remettre au comité du *Clearing house* le droit de fixer périodiquement l'intérêt des dépôts.

Les banques françaises, bonifiant un intérêt ordinairement plus faible, ne rencontrent pas des difficultés aussi grandes. Le marché français, grâce à l'abondance du numéraire, aux puissantes disponibilités de la Banque de France, a beaucoup moins à redouter que le marché anglais les effets de la contraction du crédit. A la fin de 1891 le portefeuille commercial de nos principaux établissements français dépassait 900 millions, c'est-à-dire le montant des dépôts; l'escompte est donc la principale dérivation des dépôts. Néanmoins, en l'absence d'occa-

[1] Les dépôts de la Banque d'Angleterre dépassent 900 millions (1891). On sait que ceux de la Banque de France (sans compter le compte du Trésor) s'élèvent en moyenne à 150 millions (1891).

sions d'escompte donnant des débouchés assez larges, nos banques ont parfois cherché un emploi aux capitaux déposés dans la participation aux affaires industrielles et dans des placements en valeurs étrangères douteuses. C'est là une pratique imprudente : la chute de la *Société des dépôts et comptes-courants* (mars 1891) a rendu le péril manifeste à tous les yeux. Les participations industrielles nécessitent une immobilisation qui ne peut convenir aux dépôts à vue ou à brève échéance, d'autant plus que, en dehors des dépôts, les banques ont d'autres exigibilités immédiates ou à bref délai. Quelles mesures prendre pour parer au danger? On a songé à une réglementation : non seulement la loi fixerait un rapport entre le capital versé et le montant des dépôts, mais les banques seraient obligées de tenir la contre-valeur des dépôts à vue en effets de commerce ou en avances sur titres déterminés. Sans aller si loin, il pourrait suffire d'interdire aux banques de dépôt, les commandites industrielles. En Angleterre, il s'est établi une séparation complète entre les banques de dépôt dont la *London and Westminster bank* est le type classique et les banques de spéculation. La loi pourrait imposer chez nous cette séparation et soumettre les banques à l'obligation d'établir leurs bilans de manière à rendre le contrôle du public plus effectif. On a dit avec raison qu'en l'état actuel ces bilans sont des espèces de rébus indéchiffrables [1].

603. **Banques d'échange.** — Certaines combinaisons ont été imaginées, à l'instar des chèques et des compensations en banque, pour dispenser de l'emploi de la monnaie : la plus intéressante est celle des *banques d'échange*. Il suffirait, a-t-on pensé, de procéder à l'évaluation des marchandises existantes, de représenter leur valeur par des titres au moyen desquels tous les échanges seraient effectués. Ainsi, on supprimerait du même coup non seulement la monnaie, mais les prêts sur garanties réelles qui, très-souvent, sont rendus nécessaires par la difficulté de la réalisation des capitaux. Que faudrait-il pour cela? Il suffirait que toutes les opérations de commerce fussent cen-

[1] Il serait également souhaitable que, à l'imitation des *Joint stock banks*, les actions de nos banques de dépôt fussent nominatives et que la plus faible partie seulement du montant de ces actions fût versée, afin qu'en temps de crise l'appel du capital non versé permît de faire face aux retraits de fonds.

tralisées par une banque qui recevrait de chaque producteur ses produits après estimation contradictoire et serait l'intermédiaire entre les producteurs et les consommateurs. Les achats auraient lieu au moyen des titres dont chacun obtiendrait délivrance en échange des marchandises par lui fabriquées.

La théorie des banques d'échange a été donnée principalement par Proudhon, par l'écossais John Gray et par le ministre prussien Rodbertus Jagetzow. Le fondement de cette théorie est le principe parfaitement incontestable que les produits s'échangent contre des produits, les services, les résultats du travail, contre des services, contre les résultats du travail d'autrui; l'intervention du numéraire scinde l'échange en deux actes successifs. Il s'agirait, au moyen d'une banque, de se passer de cet intermédiaire coûteux. Prenons pour exemple un tailleur ayant besoin de drap; son capital est tout entier engagé en habits confectionnés. S'il veut acheter du drap à crédit, il est obligé de souscrire un engagement sans être certain d'avoir vendu avant l'échéance assez d'habits pour faire le remboursement; alors le crédit lui serait peut-être refusé ou ne lui serait consenti que moyennant un tribut, l'intérêt, qu'il est obligé de payer au capitaliste. Les choses pourraient se passer autrement grâce à l'intermédiaire de la banque d'échange centralisant le crédit; organisant la circulation sans numéraire et sans prélèvement d'aucun intérêt, mais seulement d'une perception minime en vue de couvrir les frais d'administration. Dans notre exemple, le tailleur consignerait à cette banque, de la manière indiquée, des habits pour une certaine valeur, laquelle serait subdivisée en un nombre déterminé de bons payables en habits. Le tailleur, avec la valeur attribuée à ses produits, se procurerait des bons payables en drap ou en vivres. La banque émettrait donc des bons d'échange représentant des marchandises de toutes sortes. Ainsi les bons d'échange s'adapteraient à tous les besoins de l'industrie et des consommateurs : ces transmissions se feraient sans intervention de monnaie depuis le fabricant qui reçoit la matière première jusqu'à celui qui emploie pour son propre usage le produit achevé.

Le mécanisme de la répartition dans Schaeffle n'est aussi en réalité que celui de la banque d'échange. C'est ce qui résulte bien des extraits suivants de la *Quintessence du socialisme*. « La répartition des produits se ferait en liquidant des bons de travail

(remis à chaque producteur à titre de rémunération) dans les magasins publics de livraison. Les administrations de production collective et les consommateurs (possesseurs de bons de travail) devraient régler leurs comptes entre eux sans le concours de l'argent, d'après le temps et la valeur du travail, par un système de compensation entre les administrations économiques et les maisons de liquidation (*Clearinghaüser*). Les produits seraient livrés par la société contre des certificats que la comptabilité de l'administration du travail social tirerait sur la comptabilité de l'administration des magasins comme un avoir sur le travail accompli ou comme une avance sur les gains futurs du travail. L'argent, comme mesure de la valeur, serait remplacé par la moyenne des journées de travail ou journée sociale de travail. » — Cette conception est extrêmement séduisante en théorie; malheureusement, dès qu'on passe à l'application, on se heurte à des difficultés pratiques insurmontables. La banque d'échange devrait cumuler les commerces les plus variés; or, quelles vues d'ensemble, quelles connaissances universelles ne faudrait-il pas pour diriger une machine aussi compliquée! En outre, si le banquier ordinaire intervient à propos d'échanges accomplis, répondant à des besoins réels, l'institution dont il s'agit susciterait un mouvement artificiel d'échanges; elle donnerait de bien dangereuses facilités à la spéculation, puisque tous ceux qui produiraient auraient la faculté de réaliser à l'instant même la valeur de leurs marchandises.

La banque d'échange méconnaîtrait d'ailleurs le principe de l'offre et de la demande : la condition idéale de succès de ses opérations serait en effet qu'elle pût écouler les marchandises par elles emmagasinées sur le pied de la valeur estimative qui leur aurait été attribuée au moment de l'admission, mais, entre le jour de l'entrée et le jour de la réalisation, si l'on suit le principe de la libre concurrence, cette valeur peut diminuer ou augmenter. Or, pour une même catégorie de produits, la banque d'échange ne pourrait avoir qu'un prix uniforme : elle ne réussirait pas à faire payer les choses d'après l'estimation primitive, si elle était devenue supérieure à la valeur actuelle. Chacun voudrait acheter les produits nouveaux obtenus à moins de frais. La perte de la moins-value serait donc à la charge de la banque.

L'idée d'une banque d'échange universelle substituée aux mar-

chés de marchandises est une véritable utopie. Peut-on mieux concevoir le fonctionnement d'une banque d'échange comme institution privée en face d'un marché ordinaire ? Non, car il est probable que ses bons de marchandises, n'ayant qu'une circulation intérieure et ne pouvant servir de monnaie pour les achats ou les paiements à faire au dehors, ne se maintiendraient pas au niveau de leur valeur nominale. Dans des proportions très-restreintes, une institution de ce genre pourrait cependant avoir des résultats utiles : préférable assurément aux monts-de-piété qui, en fait, prêtent à un taux usuraire, elle viendrait en aide à la petite industrie. Mais pour qu'il en fût ainsi, il faudrait que le directeur de la banque d'échange fût investi d'un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser les marchandises offertes. D'une part, il devrait connaître exactement le cours du marché libre, prévoir les besoins des consommateurs et y pourvoir au moyen de marchandises d'un débit facile. La conduite d'une semblable entreprise qui, en définitive, est une entreprise de commissionnaire placier, exige une grande aptitude commerciale et une prévoyance toujours en éveil. On ne peut affirmer que la réussite soit impossible, mais il est permis de dire que rien ne serait plus difficile.

De nombreux plans d'organisation de banques d'échange ont été ébauchés soit en France, soit à l'étranger[1]. Des essais furent même tentés à Paris, d'abord en 1829 par Fulcrand Mazet, puis par Bonnard, mais le *Comptoir Bonnard* fut bientôt après transformé par le fondateur lui-même en banque de spéculation. L'essai le plus connu est la *Banque du peuple* de Proudhon ; il fut promptement suivi d'une faillite. Quant au projet plus hardi d'instituer la banque d'échange avec le capital de la Banque de France et le prélèvement par l'État d'un tiers des fermages, loyers et intérêts, il fut repoussé par l'Assemblée nationale comme une « atteinte odieuse aux principes de la morale publique et un appel aux plus mauvaises passions. »

604. Réglementation du commerce de banque. — Au point de vue de la concentration des opérations de crédit, les grandes

[1] Une grande partie du roman de Bellamy, *Looking backward* est consacrée à la glorification du système d'une banque d'échange, procurant à chacun, sous le régime de l'égalité des salaires, les jouissances les plus variées.

banques par actions sont au commerce de banque ce que les manufactures sont à l'industrie. Ces institutions ont une puissance considérable, et l'on conçoit que, contre les risques qu'elles peuvent faire courir au marché financier, le législateur ait cru devoir prendre de grandes précautions.

En Angleterre, jusqu'à 1826, la loi ne reconnaissait aucune banque par actions à l'exception de la Banque nationale. A partir de cette date se constituèrent un grand nombre de banques privées par actions (*Joint stock banks*), dont les plus importantes existent encore. Ces banques ne pouvaient comprendre plus de six associés. La loi de 1826 maintenait, à titre de garantie, la responsabilité solidaire et illimitée des actionnaires. Il faut arriver aux lois de 1857 et 1862 pour voir pénétrer dans la législation anglaise le principe de la responsabilité limitée. Ce principe ne fut même pas encore pleinement consacré : certaines banques furent laissées sous le régime extrêmement rigoureux de la responsabilité solidaire indéfinie. C'est ainsi que dans la faillite de la banque de Glascow (1878), 1.250 actionnaires eurent à verser solidairement 152 millions, soit 6 fois le capital primitif. Pour faire cesser des responsabilités aussi accablantes, une loi du 15 août 1879 autorisa la conversion des sociétés à responsabilité illimitée en sociétés de capitaux[1]. On reconnaît aujourd'hui sans difficulté que la responsabilité limitée s'impose à raison même de la nature des choses aux banques comme aux autres sociétés par actions, mais l'importance des capitaux engagés, l'étendue immense des obligations assumées par les banques rendent explicables les dispositions réglementaires spéciales prises par diverses législations. Aux États-Unis, les actions de la plupart des banques doivent être nominatives, et une loi de l'État de l'Illinois (1879) frappe de peines sévères la faillite des banques de dépôt. On trouve en Finlande un système préventif rigoureux. En France, la garantie contre les abus a consisté jusqu'en 1867, pour les sociétés anonymes, dans la nécessité de l'autorisation

[1] Le grand désastre de la banque de Glascow (1878) a été dû en partie à l'oubli de cette précaution : des crédits énormes, jusqu'à 60 millions, avaient été consentis à certains spéculateurs. Celui de la maison Baring (novembre 1890) a eu pour cause principale l'exagération des crédits ouverts à plusieurs États de l'Amérique du Sud. L'actif de cette maison n'eût pu être réalisé promptement vu qu'il consistait en titres de négociation malaisée, fortement dépréciés, tandis qu'elle avait à répondre de 175 millions de dépôts.

du gouvernement. Depuis, sous le régime de la liberté, de nombreuses sociétés de crédit se sont constituées. Par l'effet de la loi de 1867, certaines garanties ont disparu : ainsi le conseil d'État interdisait souvent l'ouverture de comptes-courants et de dépôts sur chèques pour plus d'une fois et demie le capital de la banque. Aujourd'hui, il n'existe d'autres limites que celles que la prudence peut inspirer aux établissements financiers. Le projet de loi de 1890 sur les sociétés, ne restreint pas plus la faculté de s'obliger pour les banques que pour les autres sociétés par actions ; c'est à notre avis une regrettable lacune (V. n°s 579, 580, 602, 649 et 651).

Le développement des affaires tend à substituer les banques par actions aux banques dirigées par des capitalistes isolés. Quelques maisons de banque particulières ont cependant une puissance et une solidité qui leur valent depuis plusieurs générations une notoriété universelle[1]. Quant aux opérations elles-mêmes, elles peuvent être réunies comme dans la plupart de nos maisons de banque, ou, au contraire, être divisées comme sur la place de Londres : certaines banques faisant l'escompte, d'autres le change, d'autres encore étant des sociétés de dépôts et comptes-courants, d'autres enfin des banques de spéculation.

[1] Il suffit de citer les maisons Rothschild, Mallet, Hirch, Hottinger, André, etc.

CHAPITRE III.

MÉCANISME DU CRÉDIT (SUITE). — BANQUES D'ÉMISSION. — RÈGLEMENT DE LA CIRCULATION FIDUCIAIRE.

---

§ I.

Théorie du billet de banque. Limites de l'émission.

605. Le billet de banque. Question générale de l'émission. — Les banques d'émission sont celles qui créent des promesses de payer à vue et au porteur, appelées billets de banque. Pourquoi l'émission de ces billets a-t-elle une place à part dans le commerce de banque et est-elle soumise partout à une réglementation restrictive? La question ainsi posée n'est pas seulement celle du monopole. On s'occupe beaucoup du système d'organisation des banques d'émission, de la préférence à donner au monopole ou à la concurrence. C'est là sans contredit un problème d'un haut intérêt, mais qui est dominé par celui de savoir quelles seront les conditions rationnelles ou les limites légales de la faculté d'émission : en effet, même dans les pays de concurrence, de *free banking*, il faut se garder de croire que la faculté d'émission soit absolue : on y fait aussi échec à la liberté, quoique par un autre moyen que le monopole. C'est donc l'émission en elle-même que la législation générale croit devoir entourer de garanties directes ou indirectes. Cela posé, la réponse à la question des motifs de la réglementation est des plus simples : le billet de banque est soumis à des règles spéciales, parce qu'il a, comme la monnaie dont il est le substitut, une fonction sociale : c'est une monnaie représentative.

Une phrase de Mollien contient en substance toute la théorie du billet de banque et de l'émission : « Le public reçoit et donne les billets comme de la monnaie. » Confiant dans les caractères

d'authenticité de la monnaie et dans sa valeur intrinsèque, il la reçoit sans contrôle; le billet de banque doit être une monnaie de papier qu'on puisse aussi à première vue recevoir comme équivalent des autres richesses[1]. Mais, entre la monnaie métallique et le billet de banque, il est une différence essentielle : celle-là porte une valeur en elle-même, celui-ci n'en a une que par la certitude où l'on est qu'il sera payé par la banque à bureau ouvert. Il faut donc que le billet de banque puisse être considéré, aussi bien qu'un bon de monnaie, un récipissé de dépôt ou un connaissement, comme un *signe représentatif* de la monnaie métallique (nº 582). En matière de crédit ordinaire, il n'existe qu'une probabilité à l'appui de la confiance du créancier, tandis que le porteur du billet doit avoir une sorte de certitude morale reposant sur la faculté effective, immédiate, de pouvoir obtenir des espèces métalliques en échange du billet en le présentant à la banque qui l'a émis. Voilà pourquoi le billet de banque est un titre fiduciaire par excellence. Cette certitude n'existerait pas si la banque d'émission abusait de la faculté de s'obliger sous forme de billets à vue et au porteur. La seule présomption de la solvabilité générale, fût-elle offerte par les associations de capitaux les plus considérables, serait évidemment insuffisante. Il faut que l'on sache que la banque obéit, pour l'émission, à des règles qui assurent la convertibilité constante du billet en monnaie, et que, par la publicité de ses bilans, on puisse vérifier si cette condition est remplie.

De ce que le billet de banque est une monnaie, résulte cette conséquence d'un intérêt capital, à savoir que, dans les règlements, il est au même titre que le numéraire reçu comme du *comptant*. Le créancier qui l'accepte en paiement libère définitivement le débiteur, renonce à tout recours contre lui, parce qu'il est sûr, soit d'être payé en espèces par la Banque, soit de remettre sans difficulté ce même billet en paiement à l'un de ses créanciers. Par essence, l'émission doit donc reposer sur des garanties absolument solides. La circulation des billets de banque ne serait plus comparable à celle de la monnaie s'il n'en était pas ainsi, et ce serait pour la société, un grand préjudice à un double point de vue : 1º elle serait privée d'un instrument de circulation supérieur même aux

[1] V. Wagner dans le *Handbüch* de Schönberg, t. I, p. 432, 433 et 435.

métaux précieux, parce qu'il est moins lourd, et que, sans être d'un maniement trop délicat, il condense une plus grande valeur sous un moindre volume; 2° il lui faudrait, pour le règlement des échanges, une quantité plus forte de monnaie métallique, c'est-à-dire d'une marchandise coûteuse, tandis que la valeur intrinsèque du billet de banque est pour ainsi dire nulle.

606. **Nécessité des règles restrictives de l'émission. Doctrine des Inflationistes.** — Le service monétaire du billet de banque est donc un service d'intérêt collectif dont le législateur doit assurer le bon fonctionnement; mais son intervention dans l'émission sera, par la nature même des choses, bien différente de ce qu'elle est dans le monnayage. Les particuliers peuvent faire fabriquer des quantités illimitées de monnaie; il n'en peut résulter aucune fraude ni aucun risque, puisque le monnayage a lieu en échange des lingots et sous le contrôle officiel. Pour les billets, c'est toute autre chose : la matière dont ils sont faits ne coûte presque rien et ils n'ont qu'une valeur de convention; à cause de cela, les banques pourraient abuser de l'émission; aussi est-il de nécessité absolue qu'elles soient soumises à une réglementation spéciale.

Certains économistes, partisans de la liberté complète de l'émission, les *Inflationistes,* disent bien qu'il ne saurait se maintenir en circulation une quantité de billets excessive. C'est aussi ce que nous avons admis en matière de monnaie : la circulation se règle elle-même. Sans doute des billets trop nombreux, inutiles au règlement des transactions, reviendraient à la Banque pour en opérer le remboursement[1]. Il est même permis d'affirmer qu'ils seraient rejetés de la circulation plus vite encore que des espèces métalliques en excès : la circulation du papier ne peut en effet avoir la même élasticité que celle des métaux précieux, lesquels, à cause de leur valeur intrinsèque, trouvent à s'écouler dans les autres pays.

[1] Nous disons inutiles au règlement des transactions, mais l'utilité doit s'entendre ici d'une façon très-large; il ne s'agit pas seulement de celle qui résulte de ce que le numéraire serait en quantité insuffisante pour opérer aisément les règlements, mais aussi de celle qu'on trouve, dans les règlements intérieurs, à se servir plutôt du billet que de la monnaie comme plus facilement transportable et plus maniable. Il se pourrait donc faire que dans une certaine mesure la circulation de billets fût, en fait, surabondante et produisît une certaine surélévation des prix.

En principe, les billets ne servent qu'au règlement des transactions intérieures et, de fait, puisqu'ils ne sont acceptés qu'à raison de la facilité qu'on a de les échanger immédiatement contre des espèces métalliques, ils ne doivent pas circuler aisément à l'étranger, loin des caisses où le remboursement peut en être exigé, dans les contrées où l'établissement qui a fait l'émission est peu connu ou n'inspire qu'une moindre confiance. La proposition alléguée en faveur de la liberté de l'émission est parfaitement exacte, seulement elle a le tort d'être tout à fait en dehors de la question: le danger des émissions excessives ne consiste pas en ce que la circulation pourrait être chargée à l'excès de billets de banque, mais en ce que l'émission risquerait d'être trop forte eu égard au capital disponible pour le remboursement.

L'émission est, comme on le verra bientôt (n° 613), la contrepartie de l'escompte. Qu'arriverait-il si la banque développait ses émissions en augmentant les facilités d'obtenir l'escompte ou en réduisant le taux? Absolument la même chose. Il n'y aurait pas trop de billets eu égard aux besoins du commerce, mais il n'y aurait pas assez de numéraire pour les rembourser. Ainsi donc, il n'est pas douteux que les billets inutiles ne reviennent à la Banque qui les a émis, mais ce qui n'est pas prouvé, c'est qu'elle puisse les convertir en monnaie. Or, le doute sur ce point ne doit même pas s'élever, car il détruirait toute confiance. « La monnaie de papier, disait Wolowski, dans sa déposition lors de l'enquête monétaire de 1866, est une machine, une machine puissante à un plus haut degré que la machine à vapeur elle-même, mais également sujette aux explosions. Il faut la construire avec une solidité inébranlable, au lieu de songer à de fausses économies. Que dirait-on d'une locomotive qui serait faite non de fer, mais de papier mâché. » L'abus de l'émission serait une véritable calamité; il conduirait à une sorte de banqueroute monétaire.

La monnaie représentative est, selon l'ingénieuse comparaison d'Adam Smith, comme un chemin dans les airs. Il y a des temps où le flot de la circulation s'y porte, en faisant le vide sur les chemins et les routes de la terre; mais l'on ferait un faux calcul si l'on croyait pouvoir disposer des terrains occupés par les voies de communication, les aliéner ou les livrer à la culture. Ils doivent être toujours libres pour que, à d'autres moments où la confiance

cesse, toute la circulation puisse y refluer. Les chemins réels, par opposition à ce chemin dans les airs, ce sont les monnaies métalliques. Le billet de banque ne remplace donc le numéraire qu'à la condition de pouvoir être à tout moment remplacé par lui.

L'illusion à laquelle cèdent les partisans des émissions illimitées est de croire qu'émettre un billet ce soit vraiment créer une richesse nouvelle, un capital effectif, tandis que, en réalité, la Banque étant débitrice du montant de ses billets, et devant les payer sur première réquisition, ne dispose que d'un crédit qu'elle doit soigneusement ménager[1]. C'est là une erreur qui descend en ligne directe de l'utopie de Law. Law s'imaginait que le papier est plus propre que les métaux à faire des espèces; qu'étant propre à la numération et à la représentation des valeurs il pouvait être monnayé; qu'émettre des billets payables à vue et au porteur et stipulés payables en *écus de banque* c'était « créer le principe du travail, de la culture, de la population[2] ». Mais s'obliger n'est pas créer une richesse, c'est se procurer du crédit, ce qui est bien dissemblable. Il n'y a pas davantage à insister à cet égard; car nous avons déjà prouvé que le crédit ne multiplie pas les capitaux d'une manière effective, or le billet de banque n'est qu'un instrument de crédit, un moyen de circulation; ce n'est pas un capital par lui-même, abstraction faite de la monnaie dont il est le gage.

607. Distinction du billet de banque et du papier-monnaie. — Autre chose est le billet de banque essentiellement convertible, véritable monnaie de papier, autre chose le papier-monnaie, signe conventionnel de la valeur, investi de la même force libératoire que la monnaie, bien qu'il soit inconvertible en numéraire. La doctrine de liberté absolue de l'émission conduit presque inévitablement au papier-monnaie : les banques qui

[1] La République Argentine expie cruellement l'illusion de la doctrine inflationiste à laquelle elle avait trop facilement cédé.

[2] La Banque générale de Law (1716), transformée en Banque royale (1718), développa sa circulation stimulée d'abord par les prêts sur actions pour faciliter les souscriptions aux entreprises commerciales de Law (V. nº 649, note), puis par les réalisations d'actions contre billets (1720). Elle atteignit le chiffre inouï de 2,696 millions! Il fallut (juillet 1720) suspendre le remboursement des billets de 100 livres. A partir de ce moment, le système s'effondra.

abusent de l'émission se mettent hors d'état de suivre le précepte de Mollien : « Une banque doit toujours être prête à liquider. » Or, l'État ne peut laisser sombrer les grandes banques : ce serait un trop grand cataclysme dans la circulation des capitaux. Le moyen qui s'offre alors est d'octroyer aux banques le cours forcé, c'est-à-dire de décréter l'inconvertibilité, mais en ce cas, le billet n'est plus une monnaie représentative ; c'est un papier-monnaie et cela devrait suffire pour conclure contre la doctrine extensive.

Le papier-monnaie est, il est vrai, tenu lui-même en honneur par des économistes qui ont cru trouver dans quelques faits contemporains une confirmation de leurs idées : l'exemple de la France, après 1871, a surtout été cité. Nos billets de banque convertis en papier-monnaie n'ont pas subi une dépréciation durable. Il serait pourtant téméraire de fonder un précédent sur ce fait qui s'explique par des causes exceptionnelles. La France est de tous les pays du monde celui qui a le stock métallique le plus considérable, et absolument et eu égard à la population ; le papier-monnaie, malgré le chiffre énorme de la circulation (trois milliards), n'a été qu'un appoint. De plus, on sait que le rétablissement de la paix est souvent marqué par l'élan des affaires : c'est ce qui se produisit après 1871 ; aussi les instruments d'échange n'ont pas dépassé les besoins de règlement. Nous avons beaucoup exporté et, par suite, le change a été favorable à la France. Si le contraire avait eu lieu, notre numéraire eût pris le chemin de l'étranger ; s'il est resté chez nous, c'est grâce à un concours de circonstances favorables.

Depuis 1864, le Brésil se sert aussi, pour les échanges intérieurs, du papier-monnaie ; il s'y est, ce qui n'a rien d'étonnant (c'est l'application de la loi de Gresham), substitué presque entièrement à la monnaie métallique ; le même fait est constaté pour d'autres pays où le cours forcé existe (Autriche-Hongrie, Russie). Un auteur contemporain s'est appuyé sur l'exemple du Brésil, pour prédire l'avènement du papier-monnaie dans tous les pays à titre de circulation autonome[1]. — Mais qu'il se déclare une crise financière, et l'on s'apercevra de la fragilité de cet instrument de circulation. Le Brésil en a senti si bien

[1] Milet, *Le Brésil pendant la guerre du Paraguay*, 1877.

le danger, qu'il songeait à la reprise des paiements en espèces, dans les années qui ont précédé la révolution de 1890. Il ne faut, d'ailleurs, pas confondre le papier-monnaie émis par l'État sous sa garantie avec le billet de banque dont l'émission serait faite selon le caprice des banques. Quant au papier-monnaie, la question de savoir s'il doit être adjoint à la monnaie métallique et dans quelle mesure, est une question de crédit public qu'il serait tout à fait hors de propos de traiter à cette place[1].

608. **Distinction du billet de banque et des autres effets de commerce.** — L'objection la plus spécieuse contre la réglementation est celle qui a été faite au point de vue juridique : il n'y aurait, dit-on, aucune différence rationnelle entre le billet de banque et d'autres titres de crédit pour lesquels le commerce de banque jouit d'une pleine liberté, de telle sorte que le régime du billet de banque ne saurait être différent de celui des effets de commerce en général. Mais, quels seraient les titres qui pourraient être ainsi considérés comme l'équivalent exact du billet de banque au point de vue juridique ou économique? Ce ne saurait être tout d'abord la lettre de change, même lorsque, par suite d'un endossement en blanc (translatif d'après l'intention des parties), elle devient, en fait, une valeur au porteur, tant que le blanc n'est pas rempli. Elle en diffère : 1° par la durée restreinte de la circulation (trois mois, au maximum, art. 160, C. com.); 2° parce qu'elle n'a pas une force libératoire immédiate pour le débiteur. Il est vrai qu'on s'est autrefois servi de ce procédé, afin de parer à l'absence de billets au porteur, quoiqu'il ne les remplace qu'imparfaitement; 3° parce qu'il n'est sujet à aucune prescription.

Quel que soit le temps écoulé depuis l'émission, la banque doit toujours le remboursement, tandis que les effets de commerce sont soumis à la prescription de 5 ans (art. 189, C. com.). Pour la même raison, une traite documentaire (accompagnée de connaissement, etc.), bien qu'elle donne au porteur une presque certitude d'être payé, à cause du gage réel sur les marchandises, ne s'identifie pas avec le billet de banque; ce n'est pas une monnaie, à défaut de l'effet libératoire absolu[2]. On reconnaîtra égale-

[1] Pour la théorie du papier-monnaie, V. ci-dessous, n° 3101 et s.

[2] C'est à dessein qu'entre le billet de banque et les effets à ordre n'est pas ici mentionnée une différence sans intérêt relative à l'indication de la cause de la création du titre : la mention de la valeur fournie n'est, en réalité, qu'une vaine formule.

ment à cette différence que le chèque, même à vue et au porteur, n'est pas absolument identique au billet de banque : si le banquier refuse le chèque, si le créancier qui l'a reçu ne le présente pas dans le délai légal (5 ou 8 jours d'après nos lois), il conserve en principe son action contre le débiteur. Le chèque ainsi reçu à titre provisoire n'est pas du comptant. A cause du très-bref délai dans lequel il doit être présenté, le chèque est bien plutôt un moyen de règlement et de compensation qu'un moyen de circulation : il n'a qu'une vertu circulatoire éphémère. Au contraire, le billet de banque, comme on le verra, bien que payable à vue, se maintient souvent pendant des années entières dans la circulation. — Enfin, le billet de banque se distingue aisément des bons à intérêt (à vue et au porteur) délivrés par certaines compagnies de banque en reconnaissance d'un dépôt. Le billet de banque n'est pas la contre-partie d'un dépôt. Au surplus, une autre différence entre ces bons et les billets est relative à la productivité d'intérêts (n° 610). L'analyse juridique prouve donc l'inexactitude de l'assimilation entre le billet et les autres titres de crédit, et, en fait, la preuve que cette assimilation n'est pas fondée résulte de ce que les législations positives n'ont pas échoué dans leurs efforts pour assurer au billet de banque le rôle spécial de substitut de la monnaie, ce qui eût été impossible si aucune différence appréciable n'avait permis de le distinguer des autres effets à vue[1].

609. D'autres motifs que ceux qui précèdent ont été donnés pour justifier la réglementation de l'émission. On remarquera qu'ils n'ont de valeur que rapportés à l'idée fondamentale du rôle monétaire du billet. Ainsi, la réglementation aurait pour but d'éviter au public un contrôle trop difficile sur l'authenticité de billets de provenances diverses. Si les billets n'étaient pas une monnaie, on ne verrait pas pourquoi le soin de les contrôler n'incomberait pas à celui qui les reçoit de même que pour tout autre titre de crédit, par exemple pour un chèque. Les banques laissées à elles-mêmes sauraient bien trouver, dans l'intérêt de la circulation de leurs billets, des signes facilement reconnaissables. On peut croire aussi qu'elles adopteraient un système de coupures facilitant le compte des billets.

[1] Wagner, *op. cit.*, p. 433 et suiv.

610. Par définition, le billet de banque est un titre payable à vue et au porteur; il présente d'autres caractères qui s'expliquent très-bien par son rôle de monnaie fiduciaire. La valeur de la monnaie devant être certaine, la valeur du billet de banque sera indépendante de la date de l'émission. La monnaie est un capital dont la destination unique est de servir d'intermédiaire dans les échanges ; elle est improductive. Le billet de banque est de même non productif d'intérêts ; c'est là son second caractère distinctif. On reçoit un billet pour être payé ou pour payer, et non à titre de placement. Vouloir rendre le billet de banque productif d'intérêts, ce serait le convertir en titre de crédit ordinaire. On a invoqué l'analogie des bons à intérêt (dont il vient d'être question (n° 608). Le porteur bénéficie des intérêts du capital déposé depuis le jour de l'émission de ces bons; le calcul en est facilité par l'indication au verso du titre. La différence est manifeste : le bon à intérêt est la contre-valeur d'un capital déposé ou plutôt placé chez le banquier; or l'intérêt est toujours le signe d'un placement et d'un risque. Il n'y a rien de pareil dans la circulation du billet de banque. Cette ingénieuse combinaison des bons à intérêt a été imaginée en vue d'en prolonger la circulation et elle était possible, le capital n'étant pas improductif. Il n'est pas besoin d'y recourir pour maintenir les billets de banque en circulation; si l'émission en est sagement réglée, à cause même de l'universelle confiance qu'ils inspirent, ils ne sont pas présentés au remboursement et l'on a ainsi l'exemple d'une dette immédiatement exigible dont l'exécution n'est pour ainsi dire jamais demandée.

611. Mais cette universelle confiance repose essentiellement sur la faculté de se faire rembourser à bureau ouvert. C'est si bien en cela que gît le principe de la circulation fiduciaire, que, tant que cette faculté existe, la loi peut, sans aucun inconvénient, décréter le cours légal des billets; ainsi les *banknotes* anglaises, les billets de la banque nationale belge (loi de 1873), ceux de la Banque d'État en Suède, des banques privilégiées en Italie, etc. (sous cette condition expresse), ont cours légal comme la monnaie métallique, les créanciers sont obligés de les recevoir en paiement[1]. Il est manifeste qu'on ne saurait donner

[1] Pour désigner la force circulatoire du billet de banque, nous disons *cours légal* et non *cours forcé* afin d'éviter une équivoque fâcheuse. Sans

à aucun autre titre de crédit le cours légal; lorsqu'il le possède, le billet de banque fait plus pleinement encore office de monnaie. Ailleurs, le billet de banque n'a qu'une circulation facultative. Quel que soit sur ce point le système préféré, on aura toujours une monnaie de papier et non un papier-monnaie.

En France, les billets de banque ont-ils cours légal? Ils ont été successivement sous le régime du cours facultatif, du cours forcé et sont maintenant sous celui du cours légal. Jusqu'en 1848 (décret du 15 mars) les billets de banque ont été convertibles et n'ont pas eu un cours purement facultatif[1]. Le cours forcé a duré jusqu'à la loi du 6 août 1850 en vertu de laquelle les billets de banque redevinrent convertibles en espèces avec cours volontaire. Une seconde période de cours forcé commence avec nos désastres de 1870 (loi du 12 août 1870) et s'est prolongée jusqu'à la fin de 1877[2]. Depuis, les billets de la Banque de France sont redevenus convertibles en numéraire, mais, à cause de cette faculté même qui est absolue et immédiate, on n'a pas jugé bon de leur retirer le cours légal qu'ils tenaient de l'art. 1er de la loi de 1870 : ils doivent donc être reçus dans les paiements au même titre que la monnaie métallique[3]. Au surplus le rôle monétaire du billet de banque est en même temps que par le cours légal, sanctionné par des dispositions pénales qui frappent de la même manière le crime de fausse

doute, le billet qui a cours légal a cours forcé puisqu'il n'est pas loisible au débiteur de le refuser en paiement; mais il vaut mieux éviter l'expression *cours forcé* qui a une signification différente que l'usage a consacré : le cours forcé est, en effet, la circulation de papier-monnaie ou de billets non convertibles en espèces. Cf. Moireau, *Revue des Deux-Mondes*, 1er juin 1890, p. 595.

[1] La convertibilité a seulement été l'objet de mesures restrictives (600,000 et 500,000 fr. de billets par jour) en 1805 et au commencement de 1814. V. Lyon-Caen et Renault, *op. cit.*, t. I, p. 786.

[2] La reprise des paiements en espèces avait été décidée par la loi de budget du 3 août 1875, mais subordonnée à la condition que les avances de la Banque de France faites à l'Etat, en 1871, fussent réduites à 300 millions. Cette condition fut réalisée le 1er janvier 1878. En fait, la reprise des paiements en espèces s'était opérée quelques mois auparavant. V. Lyon-Caen et Renault, *op. et loc. cit.*

[3] Les billets de la Banque d'Algérie, depuis 1880, et ceux des Banques coloniales ont également cours légal, mais seulement dans le territoire soit de l'Algérie, soit de chaque colonie. Avant 1880, les billets de la Banque d'Algérie avaient cours forcé sans avoir cours légal; c'est une anomalie sans autre exemple.

monnaie et celui de contrefaçon des billets de banque (art. 132 et 139. C. pén.) et par une loi du 11 juillet 1885 portant interdiction de colporter des imprimés qui, à raison d'une certaine imitation des billets de banque, sans être cependant des contrefaçons, pourraient induire le public en erreur.

§ II.

Règlement de l'émission.

612. Convertibilité. Doctrine des bullionistes. — Le caractère essentiel du billet étant la convertibilité, c'est à bien définir cette condition qu'il faut s'attacher. La convertibilité est le droit au remboursement immédiat en monnaie métallique et non pas simplement le droit à la réalisation d'un gage. Ce sont là deux choses bien différentes : la réalisation suppose soit une procédure de saisie, des délais et des frais, soit des risques de dépréciation. Il y aurait une dangereuse illusion à croire que le billet de banque puisse faire fonction de monnaie s'il avait d'autres garanties qu'une garantie métallique, par exemple des propriétés immobilières ou même des fonds publics. Rien ne prouve que ces propriétés ou ces titres garderaient, lors de la réalisation, la valeur qui leur aurait été assignée. S'il fallait en un moment de crise procéder à une vente en masse, il est évident qu'elle se ferait à vil prix. La seule perspective de cette dépréciation du gage frapperait le billet de discrédit. Puis un tel gage ne saurait donner satisfaction à ceux qui ont besoin de comptant.

La garantie territoriale des billets fut l'une des grandes erreurs de la Constituante; les assignats étaient remboursables à vue en biens nationaux, et le décret de décembre 1789 ne leur donnait pas cours forcé[1]. On avait voulu créer une monnaie fiduciaire; mais, avant même qu'on en arrivât au papier-monnaie (loi du 17 avril 1790, art. 3), il se produisit un grave symptôme de la défiance publique, ce fut l'empressement des porteurs d'assignats, lors des adjudications, à convertir leurs

[1] C'étaient des bons du Trésor, productifs d'intérêt et conférant hypothèque.

titres en valeurs plus solides, ce qui fit monter démesurément le prix des terres. Cette surélévation était le signe indirect de la dépréciation des billets. En vain le Directoire, par la création des *mandats territoriaux*[1] immédiatement convertibles en immeubles et sans enchères (Loi du 28 ventôse an IV, 18 mars 1796), voulut obvier à l'imperfection de la garantie foncière : cette dation en paiement d'immeubles ne répondait pas mieux aux nécessités de la circulation ; une monnaie ne doit pas être encombrante. On met un écu dans sa bourse, on ne peut emporter un champ sous son bras, fut-il dit alors : impossible de mieux faire ressortir le vice de ce système. En 1797 (16 pluviôse an V), le cours forcé fut enlevé aux mandats; il avait été enlevé aux assignats dès le mois de juillet 1796.

Aux États-Unis, depuis 1863, l'émission a été subordonnée pour les Banques nationales à un dépôt de fonds publics. L'inconvénient de la réalisation est ainsi moindre, mais non supprimé. « C'est une garantie dernière (disait à ce propos, en 1854, le sous-secrétaire de la Trésorerie des États-Unis). Elle vaut mieux que toute autre, mais l'erreur est de croire qu'on la trouve lorsqu'on en aurait le plus besoin; il faut autre chose pour le papier de circulation qu'une garantie dernière; il faut une garantie immédiate qui soit bonne aujourd'hui, demain et toujours (n° 626). »

Quel doit être le gage du remboursement des billets en espèces? Une banque d'émission est une compagnie puissante dont le capital est divisé en actions. C'est un capital de garantie, une sorte de cautionnement, qui peut être immobilisé ou placé en fonds publics, etc. D'après ce qui vient d'être dit, il ne saurait donc être question de faire reposer l'émission, du moins pour la totalité, sur des valeurs de ce genre. Assurément, si une fraction du capital était réservée en espèces dans les caves de la banque, rien n'empêcherait celle-ci d'émettre des billets dans la limite de cette encaisse métallique; mais aussi, elle ne trouverait dans l'émission ainsi comprise d'autre avantage que d'éviter le maniement du numéraire. Les billets de banque ne seraient, en cette hypothèse, que de véritables bons de caisse. La même observation s'appliquerait aux billets émis en représentation de fonds

[1] Le but de cette émission était le retrait des assignats de la circulation. En attendant la confection des mandats, on émit des promesses de mandats négociées bientôt au-dessous de leur valeur nominale.

déposés s'ils étaient intégralement conservés dans les caves de la Banque. C'est à cette seule fonction qu'une doctrine rigoureuse, celle des *bullionistes,* veut restreindre le billet de banque[1]. Si, en résumé, la banque gardait d'une façon permanente une encaisse métallique égale au total des billets émis, elle agirait absolument de même que les anciennes banques de dépôt d'Italie et des Pays-Bas. Depuis les émissions des banques de Gênes et de Venise au xve siècle, et surtout depuis les initiatives hardies des banques de Stockholm et de Londres à la fin du xviie siècle, l'expérience a prouvé qu'il était possible, dans une mesure assez limitée il est vrai, de faire du billet de banque un titre de crédit : la doctrine des *bullionistes* exagère les conséquences de la convertibilité immédiate en numéraire et flétrit du nom de monnaie falsifiée, *d'or supposé*, les billets non couverts par une encaisse métallique[2].

613. Émission, contre-partie de l'escompte, circulation mixte. — C'est au moyen de l'escompte que la banque d'émission parvient sans imprudence à développer la circulation des billets. Une banque peut, par l'escompte, se former un portefeuille composé d'effets de commerce *de tout repos,* selon l'expressive image du langage des affaires, et dont les échéances se succèdant régulièrement de semaine en semaine, lui apportent des afflux successifs de monnaie. Au lieu de payer en numéraire les effets escomptés, elle délivre pour une valeur égale ou pour une partie de leur valeur[3] ses propres billets, et, au fur et à mesure de la rentrée des effets qu'elle a en portefeuille, elle est en état de se libérer en espèces, tout autant que le paiement en monnaie lui est demandé. Si les échéances sont convenablement échelonnées et les effets escomptés entourés de sérieuses garanties, le risque sera (comme on va le voir tout à l'heure) pour ainsi dire nul. L'avantage que trouve la banque à opérer ainsi l'émission est évident. Aux porteurs des effets escomptés, elle

[1] V. Cernuschi, *Contre le billet de banque.* Cf. A. Legrand, *Le billet de banque fiduciaire,* br. in-8o, 1879.

[2] V. Cernuschi, *Contre le Billet de banque, passim.*

[3] Empruntant aux Anglais une expression barbare mais qui a l'avantage de résumer clairement l'idée que l'émission est la contre-partie du portefeuille, Rouher disait que la circulation de billets est l'*omnium* des lettres de change du portefeuille. Elle en est, effectivement, la représentation collective.

fait subir la déduction de l'*interusurium*. Au public qui lui fait crédit, en recevant en paiement ses billets, elle ne sert aucun intérêt : les billets n'en sont pas productifs. Si, en outre, elle reçoit des dépôts (sans bonifier non plus un intérêt), elle peut étendre ses émissions pour une partie des valeurs que ces dépôts ajoutent régulièrement à son encaisse, mais en usant, sur ce point, de la plus grande prudence. On conçoit même la controverse sur cette extension : les dépôts n'appartiennent pas à la banque, ils sont la réserve des déposants. Donner le portefeuille pour gage à la circulation, cela est rationnel, car le portefeuille est le bien de la banque; lui donner pour gage les dépôts, c'est la faire reposer sur le fonds d'autrui et sur un fonds essentiellement mobile. En règle donc, c'est l'escompte qui fournit à l'émission l'élément normal de la convertibilité.

L'émission, contre-partie de l'escompte, est une opération conforme aux intérêts du commerce, non seulement par les facilités qu'elle donne aux opérations d'escompte, mais parce que la banque, ne servant aucun intérêt pour le capital de sa dette, peut escompter à un taux généralement faible. Enfin, la société entière profite de l'émission, d'abord parce que la circulation des billets la dispense d'acheter une plus grande quantité de monnaie métallique, puis, parce qu'une *circulation mixte* (de numéraire, de monnaie et de papier) se règle mieux, selon les mouvements du commerce extérieur, qu'une circulation métallique exclusive. Si l'on n'avait que des monnaies d'or et d'argent, il arriverait, chaque fois que les importations de produits étrangers seraient en excédent sur les exportations, la monnaie sortant du pays, que le marché intérieur subirait une crise ayant pour conséquence l'élévation soudaine des prix. La monnaie de papier, s'ajoutant à la monnaie métallique en quantités variables selon le besoin des transactions, conjure les crises monétaires que pourrait occasionner autrement le règlement des échanges extérieurs. et, par suite, donne au commerce plus de stabilité.

614. Mais, avec cette combinaison de l'émission garantie par un portefeuille formé d'effets à échéances diverses, n'y a-t-il pas à craindre que la convertibilité du billet ne soit compromise? Théoriquement, oui, sans doute, et le raisonnement des *bullionistes* est en lui-même irréfutable : la banque est débitrice *hic et nunc* du montant de l'émission et elle n'est créancière qu'à

des échéances successives de la même somme en effets de commerce; par conséquent, si le remboursement de tous les billets lui était demandé au même moment, elle serait obligée de cesser ses paiements : le billet, titre de crédit, c'est de l'*or supposé*. L'objection est absolument la même que celle qui est dirigée contre les placements non immédiatement réalisables des dépôts à vue. Si le danger a paru sérieux alors, il faut se demander pourquoi, en ce qui concerne l'émission, il est presque toujours imaginaire.

Les dépôts à vue sont essentiellement mobiles; ce sont des capitaux de paiement sur lesquels le banquier ne peut compter. Il n'en est pas de même du billet de banque. C'est sans doute bien une dette exigible en droit, mais dont l'exécution en fait est différée; en sorte que la supposition du remboursement simultané de la presque totalité des billets est contraire à la réalité. Si les billets circulent, c'est qu'ils servent de monnaie; or, on a toujours besoin pour les paiements d'une quantité déterminée de billets et, pourvu que la banque n'ait pas opéré des émissions inconsidérées au point de causer une véritable panique, on peut être assuré que la majeure partie de ses billets restera dans la circulation[1]. Chose bien remarquable : c'est parce que le billet est une monnaie qu'il peut devenir (ce qui paraît contradictoire) un titre de crédit. Supposons qu'une banque ait une encaisse de 100 millions : elle pourra, si son crédit et l'état du marché financier l'y autorisent, escompter des effets pour 200 millions et obtenir le maintien en circulation d'une valeur égale de billets. Un certain nombre de ces billets lui rentreront, remis en paiement par ses débiteurs; mais, par d'autres escomptes, elle les lancera de nouveau dans la circulation.

Comme élément de fait, il convient d'ajouter que plus l'émission est considérable (et cela semble paradoxal), plus le danger des demandes de remboursement en masse peut être aisément écarté. Si elle est, par exemple, de plusieurs centaines de millions, il est évident que le remboursement simultané à des milliers de porteurs ne pourrait se faire en un jour, mais exigerait un temps assez long pendant lequel l'arrivée de nouvelles échéances per-

[1] On sait qu'ils y restent non seulement parce qu'on ne pourrait toujours y suppléer, mais parce qu'il est commode de s'en servir (n° 606 en note).

mettrait à la banque d'opérer des rentrées et d'effectuer d'autres remboursements, avec quelque lenteur peut-être, mais en évitant l'extrémité de la cessation des paiements. La confiance renaîtrait dès qu'on verrait la banque continuer à faire honneur à ses engagements.

615. Pour qu'il en soit ainsi, il faut supposer que la banque a tenu dans l'émission une conduite prudente; que les billets sont principalement gagés par l'encaisse et le portefeuille. Malheureusement, il n'en est pas toujours ainsi : souvent l'émission a pour gage des dépôts, des valeurs mobilières, des fonds d'État, des garanties territoriales ou même des avances au Trésor. D'une manière générale les crédits à long terme ou difficilement réalisables rendent périlleuse l'émission (n° 612).

En supposant que l'émission n'ait pas reçu ces extensions abusives, mais qu'elle ait été faite en raison des escomptes et accessoirement des dépôts, il s'en faut de beaucoup qu'on soit même alors d'accord sur les conditions du règlement de l'émission. On peut toutefois poser quelques principes relativement à la pratique de l'escompte. Il convient d'abord que les effets escomptés soient des lettres de change ayant pour cause des valeurs faites, reposant sur des échanges sérieux. Il n'est pas alors à craindre que l'émission soit excessive, car elle ne fait que donner satisfaction aux besoins de règlement, au comptant, et elle permet d'attendre l'échéance des lettres de change à court terme que la banque a recueillies dans son portefeuille[1].

En autorisant une banque à faire des émissions, la loi peut prescrire, comme garantie, que les escomptes ne porteront que sur des valeurs de premier ordre et sur des effets revêtus d'un nombre minimum de signatures. C'est ainsi que la Banque de France, d'après ses statuts, n'accepte à l'escompte que les effets admis après avis d'un comité spécial et revêtus au moins de trois signatures, ou de deux signatures et d'un transfert d'actions de la Banque, de récépissés de marchandises ou d'effets publics français[2]. Comme autres précautions encore, on peut exiger que l'échéance des effets escomptés soit courte, par exemple ne dé-

[1] V. note de Mollien dite *Note du Hâvre* (1810), analysée par Wolowski, *Question des banques*, p. 79.

[2] La Banque d'Angleterre escompte sur deux bonnes signatures les effets de ses clients ayant un compte-courant.

passe pas trois mois, que la Banque ne se livre à aucune spéculation, etc.

616. Systèmes sur le règlement de l'émission (*CURRENCY PRINCIPLE*). — Une banque d'émission, en mettant des billets en circulation, use d'un privilège exorbitant, celui de battre monnaie et d'obtenir du public un crédit gratuit. Si le billet a cours légal, ce privilège est renforcé puisque la circulation du billet n'est plus exclusivement déterminée par la libre volonté des particuliers. La légitimité de ce crédit gratuit et ses limites ont fait difficulté. Les *bullionistes* ont fait remarquer que par la durée indéfinie du crédit, la banque d'émission dispose d'un capital qui ne lui appartient pas comme si elle en était propriétaire, et en tire tous les profits au lieu et place de ceux auxquels il appartient. La réponse à cette objection est qu'à tout moment, même sous le régime du cours légal, les détenteurs des billets ont le droit d'exiger le remboursement en espèces, par conséquent de retirer à la banque le crédit dont il s'agit. Elle n'en jouit que par l'effet d'un consentement tacite sans cesse renouvelé mais essentiellement précaire. Il est vrai que le remboursement intégral des billets en circulation n'étant jamais exigé, le crédit accordé à la banque est en fait perpétuel; mais il est justifié par le service monétaire de l'émission; c'est un service public.

De là deux difficultés, l'une relative à l'attribution du profit de l'émission : faut-il le concéder à une banque privée, l'État doit-il le garder ou en stipuler le partage? Ce problème appartient à la théorie de l'organisation des banques d'émission (V. ci-dessous, nos 624 et suiv.). Il est étranger au règlement de l'émission, seul en question ici. L'autre point à résoudre est de savoir si l'émission doit être libre ou réglementée. Faut-il, d'abord, sous les seules garanties des conditions spéciales de l'escompte, laisser la banque qui use de ce privilège régler l'émission d'après la situation du marché financier, ou, au contraire, endiguer l'émission dans des limites préfixes? L'une ou l'autre de ces solutions s'appuie sur de très-considérables autorités. La première, connue sous le nom de *Banking principle* ou du règlement commercial de l'émission, a fonctionné en France d'une façon absolue jusqu'en 1870, et, depuis, a été non abandonnée mais modifiée seulement. La seconde, qui limite la circulation de billets non couverts par une encaisse métallique, prévaut en

Angleterre; c'est le *Currency principle* dont la loi de 1844 (*bank charter act*) a fait l'application la plus fameuse[1].

617. Le *Currency principle,* consacré par le bill de Robert Peel, a encore des partisans très-convaincus au delà du détroit. L'idée théorique est celle-ci : fixation légale de la partie de la circulation de billets non représentée par une réserve métallique; émission sans limites préfixes lorsqu'elle est représentée par l'encaisse. D'après la loi anglaise de 1844 l'émission est indéfinie tant qu'elle est couverte par une réserve métallique équivalente; la loi se borne à fixer un maximum que ne peuvent dépasser les billets émis à découvert. On a pensé qu'on pouvait sans danger autoriser l'émission de 14 millions ££ représentés pour 11 millions par des fonds publics[2] et le surplus par des garanties du Trésor; ces 14 millions étaient alors les 2/3 de la circulation de la Banque d'Angleterre. Au delà, toute émission nouvelle doit être couverte intégralement par un dépôt en or; de telle sorte qu'à chaque livre sterling en *banknotes* corresponde un souverain en or dans les caves de la Banque[3]. A l'imitation de l'Acte anglais, la Banque austro-hongroise est autorisée à émettre (lois de 1878 et de 1887), en dehors de la réserve métallique, 200 millions de florins. On trouve une limitation analogue dans le système composite de la Banque de l'Empire d'Allemagne.

Mieux valent assurément ces restrictions qu'une absence totale de garanties; elles n'ont pas eu toutefois pour effet de donner à la circulation fiduciaire une solidité à toute épreuve et elles ont l'inconvénient de la circonscrire d'une manière absolument arbitraire. En vain dira-t-on que le chiffre fixé par l'Acte de Robert Peel était un chiffre provisoire. Ce chiffre est resté, comme la loi : c'est pour la circulation à découvert un lit de Procuste[4]. Peut-être le chiffre de 14 millions ££ était-il convenablement arbitré pour l'Angleterre en 1844; seulement, la confiance publique pourrait à certaines époques justifier une

[1] V. Wagner dans le *Handbuch* de Schönberg, t. I, p. 461 et suiv.

[2] L'État doit à la banque les intérêts de ces fonds, mais en revanche a droit à des annuités et à des services financiers.

[3] Un cinquième de l'encaisse pourrait être en argent; mais dans l'usage l'émission n'a lieu que sur l'or.

[4] Moireau, *Revue des Deux-Mondes*, 1er juin 1890, p. 605.

émission plus large, comme aussi à d'autres la limite fixée serait-elle excessive. La proportion que Robert Peel avait prise en considération entre l'encaisse et la circulation totale n'a pas une valeur absolue comme on le verra bientôt (n° 619). Pour maintenir ses réserves en or et par conséquent son émission à un niveau suffisant, la Banque est obligée bien plus souvent que les banques du continent de modifier le taux de son escompte. Cela ne suffit pas toujours et, à trois reprises, en temps de crise, il a fallu suspendre l'application de l'Acte de 1844 : en 1847, en 1857 et en 1866. On dit bien que la Banque d'Angleterre, ne s'est prévalue qu'une fois seulement, en 1847, de la faculté que le Parlement lui avait donnée de faire une émission plus large; mais ceci, loin d'être un argument, est tout ce qu'il y a de plus probant contre l'Acte de 1844, puisqu'il a suffi, pour calmer l'inquiétude du public en 1857 et en 1866, de faire savoir que la gêne qui en résultait pourrait être supprimée. L'Acte de 1844 a l'inconvénient d'entraver le développement de la circulation fiduciaire au moment où on en aurait le plus grand besoin. Au-dessus de 14 millions ££ (d'après la loi de 1844 et maintenant au-dessus de 16,2 millions ££ par suite des accroissements successifs qui se sont opérés[1], l'émission est sans doute permise sans aucune restriction si elle est représentée par du numéraire, mais, dans ces conditions, elle n'a aucun avantage pour le crédit.

L'Acte de 1844 n'a rien fait pour conjurer les crises ni pour en diminuer la violence; il ne donne même pas une pleine sécurité au point de vue de la réserve métallique : au 12 mai 1866, lors de la suspension de l'Acte, la Banque n'avait en réserve que 11,200,000 ££ pour répondre de 24 1/2 millions ££ de

[1] Les banques anglaises de province peuvent, sans aucune condition de réserve, à partir de l'Acte de 1844, continuer à émettre autant de billets qu'elles en avaient émis dans les 12 semaines précédant le 27 avril 1844. Le même système a été appliqué en 1845 aux banques d'Écosse et d'Irlande. Le contingent originairement attribué aux banques de province était de 8 millions; celui des banques d'Écosse et d'Irlande, de 9,5 millions. Mais depuis 1844-45, le privilège d'émission de beaucoup de banques s'est éteint (par suite de faillites, liquidations, etc...), et la Banque d'Angleterre n'a pu recueillir l'exercice du droit d'émission des autres banques que jusqu'à concurrence des 2/3. Le maximum de la circulation fiduciaire à découvert est donc un peu moindre en 1890 qu'après les lois de Robert Peel.

dépôts, sans parler de la circulation fiduciaire. On ne peut imaginer de situation plus critique. Au point de vue du taux de l'escompte, le système de l'Acte de 1844 n'a pas donné de meilleurs fruits.

En somme, ce qu'on peut reprocher au système anglais, c'est le défaut d'élasticité. Si aux 16,2 millions ££ de la Banque d'Angleterre, on ajoute le contingent actuel des autres banques du Royaume-Uni, en possession du droit d'émettre des billets, on arrive à un total de 30,5 millions ££. C'est dans ces limites qu'on a eu la présomption d'endiguer la circulation de la monnaie fiduciaire; c'est trop ou pas assez[1]. Les hommes d'État anglais reconnaissent généralement la nécessité de modifier l'Acte de 1844 de manière à permettre une émission moins rigoureusement restreinte qu'elle ne l'a été jusqu'ici. Sous le ministère Salisbury, M. Goschen avait proposé (1891) de permettre de faire l'émission, au delà des limites fixées par l'Acte de 1844 jusqu'à concurrence de 50 millions ££ d'émission supplémentaire contre 4/5es seulement d'or et 1/5e de sécurités, moyennant un intérêt payé à l'État, mais cette combinaison qui, comme on en pourra juger, n'était qu'un compromis entre l'Acte de 1844 et le système de la Banque de l'Empire d'Allemagne, fut mal accueillie en Angleterre et, jusqu'à nouvel ordre, c'est l'Acte de Robert Peel qui continue de régir automatiquement en quelque sorte l'émission de la Banque d'Angleterre.

618. On a imaginé diverses combinaisons qui se rattachent à l'idée fondamentale du système anglais c'est-à-dire d'une réglementation stricte de l'émission à découvert. Quelques personnes ont proposé, pour garantir le remboursement des billets, d'obliger les banques d'émission à garder une réserve en espèces qui ne devrait jamais tomber au-dessous d'une somme déterminée ou être moindre que le tiers ou le quart des billets en circulation; c'est à peu près de cette façon que la circulation fut réglée aux États-Unis, par plusieurs des États de l'Union, de 1836 à 1863. On n'avait pas réfléchi que, du moment où le minimum de réserve devrait toujours être gardé, cette réserve serait sans utilité, car elle ne pourrait servir pour répondre aux

[1] Au moins, en ce qui concerne les banques d'émission particulières, les Actes de 1844 et de 1845 s'expliquent-ils par l'intention bien explicite d'arriver au fur et à mesure des extinctions à l'unité de la monnaie fiduciaire.

demandes de remboursement. Il faudrait, comme en Angleterre, suspendre l'application de la loi dans les moments de panique. Supposons des billets en circulation pour 100 millions et 50 millions d'encaisse, la présentation de 20 millions de billets réduirait la réserve à 30 millions. Si 30 millions est le minimum légal, il deviendrait impossible de rembourser au delà aucun billet; le surplus de la réserve ne pourrait plus servir d'une manière directe à moins de violer la loi.

619. L'idée de la réserve se trouve indirectement reproduite dans plusieurs limitations légales de l'émission dont l'objet est de maintenir une certaine proportion entre l'encaisse métallique et le montant des émissions. Beaucoup de praticiens affirment qu'il n'y a aucune inquiétude à concevoir lorsque l'encaisse métallique est du tiers au moins des émissions. Cette formule empirique a joui d'un grand crédit et est passée dans plusieurs lois étrangères[1]. Comme fait d'expérience, elle peut avoir quelque valeur, mais il y aurait erreur à attribuer à la proportion du tiers une vertu de préservation absolue. Il est arrivé en temps de crise d'être débordé avec une encaisse supérieure au tiers de

[1] C'était la règle pour la plupart des banques allemandes, et ce principe est reproduit par la loi sur la banque de l'Empire, de 1875. Le nouveau système se combine avec le *Currency principle*. Toutefois, il laisse aux émissions une certaine élasticité, et, de la sorte, échappe aux reproches mérités par l'Acte de 1844. Le législateur allemand s'est cependant inspiré du bill de Robert Peel. Comme l'Acte de 1844, la loi du 14 mars 1875 fixe un chiffre, 385 millions de marks, que l'émission ne peut pas dépasser sans être couverte par des espèces métalliques. Sur cette somme totale 250 millions de marks (aujourd'hui 276 millions), forment le contingent de la banque de l'Empire. Cependant, il est loisible aux banques d'émettre des billets à découvert en acquittant une taxe de 5 p. 100. Cette taxe venant s'ajouter au taux de l'escompte déjà élevé en temps de crise, on ne doit pas craindre qu'il soit fait un usage téméraire de la circulation fiduciaire. Mais aussi, il est à penser que cette taxe écrasante augmenterait arbitrairement les difficultés du commerce pour arriver à l'escompte en temps de crise, et, en cela, le nouveau système est critiquable. Dans tous les cas, la réserve métallique doit égaler au moins le tiers du montant des billets en circulation, les 2/3 du surplus devant être formés d'effets en portefeuille dont l'échéance ne dépasse pas trois mois. C'est seulement sur la partie de l'émission qui n'est pas couverte par des réserves en espèces, et qui dépasse le contingent d'émission déterminé pour chaque banque, que la taxe de 5 p. 100 se trouve levée.

En Algérie, jusqu'à la loi du 3 avril 1880, les engagements à vue de la banque d'Algérie (y compris les billets en circulation) ne pouvaient pas dépasser le triple de l'encaisse. La circulation fiduciaire restait forcément bien des fois inférieure au numéraire, et le mouvement des escomptes était entravé.

l'émission : en 1848, lorsqu'il fallut décréter le cours forcé, la proportion du tiers était à peine dépassée; en 1857, lorsqu'on songea à y revenir, elle n'était même pas atteinte (107 millions contre 233 en 1848; 189 contre 580 en 1857).

On doit d'ailleurs se préoccuper de plusieurs éléments : 1° des circonstances financières, commerciales ou politiques; aussi comprend-on le système néerlandais d'après lequel la proportion entre le montant des billets et l'encaisse métallique doit être fixée de temps en temps par arrêté royal; 2° du chiffre auquel s'élève la circulation : s'il paraît prouvé que le péril des demandes de restitution en masse est moins à redouter avec une circulation de 2 ou 3 milliards qu'avec une circulation limitée à quelques dizaines de millions (n° 614); en revanche, il est évident qu'au milieu d'une panique, il est plus aisé de parer au déficit de l'encaisse pour quelques millions seulement que pour des centaines de millions; 3° enfin il ne faut pas simplement tenir compte des billets à rembourser, mais de l'ensemble des engagements de la banque. A côté de la circulation des billets, il y a d'autres éléments de passif, notamment les dépôts, pour la plupart exigibles à vue. Suffirait-il que, comme en Belgique, la proportion du tiers n'existât que relativement à la totalité des engagements de la Banque[1]? Non; et, rationnellement, l'encaisse métallique devrait être d'autant plus élevée que la proportion des dépôts dans l'ensemble des engagements de la banque est plus forte. Ces dépôts ne constituent en effet qu'un crédit éphémère, tandis que la circulation des billets a de la durée. On a vu qu'on s'est demandé s'il ne serait pas plus sage de faire état des dépôts en comptes-courants en dehors de l'encaisse et de conduire uniquement la circulation fiduciaire eu égard à l'encaisse ainsi entendue et au portefeuille.

620. On voit, par ce qui précède, combien il est difficile d'organiser un système préventif pleinement efficace contre les émissions excessives. On flotte entre deux écueils : restreindre outre mesure la circulation fiduciaire ou lui laisser une latitude

[1] En Belgique, le chiffre de l'encaisse doit être du tiers des billets et des dépôts réunis; il peut descendre au quart avec l'autorisation du gouvernement. On peut citer encore la loi hongroise de 1873, et la loi suédoise de 1874, bien que celle-ci ait consacré un système particulier de limitation assez complexe d'ailleurs.

qui en compromette la solidité. Aussi, en France jusqu'en 1870 (sauf antérieurement pendant la période du cours forcé de 1848 à 1850), n'avait-t-on fixé *a priori* aucun maximum à l'émission; c'est le *Banking principle* qui a été exclusivement pratiqué. Aujourd'hui, il y a un maximum légal de circulation, cependant le *Banking principle* subsiste : en effet, la loi ne fixe pas, comme en Angleterre, le montant de la circulation à découvert. Dans la limite du maximum légal (actuellement 3,500 millions de francs) la Banque règle l'émission comme elle le juge bon. Or, le maximum de 3,500 est assez élevé (peut-être trop) pour qu'on puisse dire qu'il ne restreint pas la faculté d'émission de la même manière que la loi anglaise de 1844.

Le maximum français est établi autant contre l'État que contre la Banque; le billet a cours légal; on a dû dissiper la crainte que, par des émissions excessives, indéfinies, le billet ne devînt un pur papier-monnaie; que l'émission fût l'équivalent de la *planche aux assignats*. Cette crainte eût pu naître, car depuis 1870, le maximum d'émission fixé d'abord à 1,800 millions (loi du 12 août), puis, le surlendemain même à 2,400 millions, avait été porté successivement à 2,800 (loi du 29 décembre 1871), à 3,200 millions (loi du 15 juillet 1872), enfin à 3,500 millions (loi du budget de 1884, art. 8). Ainsi se trouve arrêtée cette série ascendante, d'une rapidité vraiment inquiétante! La circulation telle qu'elle est autorisée, est-elle excessive? Quel usage en a-t-il été fait? Ces questions seraient prématurées. Ce qu'il faut retenir, c'est que, malgré la limitation légale de l'émission, la France est restée fidèle au *Banking principle*. La circulation à découvert n'est pas renfermée dans des limites invariables, comme en Angleterre. Il a paru préférable de chercher la sécurité de la circulation fiduciaire dans l'organisation donnée à la Banque nationale, investie du privilège d'émission, mais, soumise pour sa gestion commerciale à des règles de prudence particulières dont l'observation est garantie par une constitution attribuant à l'État des pouvoirs fort étendus. Il conviendra dans le paragraphe suivant (nos 629-630), d'apprécier l'efficacité de ces combinaisons; auparavant, il y a lieu d'examiner les principes du règlement commercial de l'émission.

621. Règlement commercial de l'émission (*BANKING PRINCIPLE*). — On sait que l'émission repose sur l'escompte, mais il

pourrait être fort inopportun d'accroître la circulation fiduciaire dans la mesure où l'escompte est demandé. La règle fondamentale du règlement commercial de l'émission consiste à la faire dépendre du cours du change. Quand le change est favorable, la banque n'a pas à redouter de donner satisfaction aux besoins de circulation du commerce et d'accroître ses émissions, parce qu'elle n'a pas à défendre son encaisse contre l'exportation du numéraire. Dans l'hypothèse d'un change contraire, il en est autrement : il faut régler les dettes extérieures en exportant de l'or et de l'argent; les débiteurs ne pouvant s'acquitter en papier envers leurs créanciers étrangers, demanderont le remboursement des billets ; si la banque choisissait ce moment pour étendre ses émissions, elle agirait donc imprudemment.

Le change étant contraire, la banque doit même songer à défendre son encaisse qui est le gage de la convertibilité de ses billets. Le plus pressé est de fournir aux débiteurs, en échange des billets émis, l'argent nécessaire au règlement des importations. Sans doute, il serait désirable de venir au même moment en aide au marché intérieur en donnant des facilités d'escompte, mais, d'une part, émettre de nouveaux billets serait dangereux, et accorder du numéraire à toutes les demandes d'escompte, le serait plus encore. Que faire alors? Le système anglais et le système français, si différents quant à la limitation des émissions, aboutissent à la même mesure défensive de l'encaisse (la seule qui soit efficace), c'est-à-dire à l'élévation du taux de l'escompte. C'est une nécessité économique : lorsque le comptant est demandé partout à la fois pour régler les échanges intérieurs et extérieurs, il est inévitable que le taux de l'escompte (autrement dit le taux de l'intérêt des capitaux de paiement) soit surélevé. A le bien prendre, la hausse de l'escompte est une gène pour le commerce, mais un mal moindre que les réalisations à vil prix qu'il devrait subir s'il ne trouvait le moyen d'escompter même chèrement. Supposons des effets à trois mois, l'escompte porté de 4 à 8 p. 100, c'est pour l'*interusurium* de trois mois 1 p. 100 en plus. Un négociant ayant besoin de 100,000 francs perdra donc 1,000 francs. A défaut d'escompte, il devrait, pour éviter la faillite, réaliser avec 10 ou 20 p. 100 de perte, c'est-à-dire perdre 10,000 ou 20,000 francs.

622. Règlement du taux de l'escompte. — La mesure de l'é-

lévation du taux de l'escompte a été cependant l'objet de vives critiques : on a contesté qu'elle pût défendre l'encaisse de la Banque; on a même soutenu qu'elle était contraire aux devoirs d'une banque d'émission.

Examinons d'abord l'objection tirée du défaut d'efficacité. Les variations de l'encaisse viennent surtout du commerce extérieur; or, l'élévation du taux de l'escompte ne réagit pas nécessairement sur les transactions avec l'étranger; plusieurs fois, par exemple, le change s'est trouvé contraire par suite de fortes importations de blé que le déficit de la récolte avait rendu nécessaires. Évidemment, l'élévation du taux de l'escompte ne devait pas empêcher de se procurer à tout prix une denrée de première nécessité. Ceci est vrai, mais, même alors, la mesure dont il s'agit n'est pas sans produire quelque effet utile : elle ralentit les transactions qui provoqueraient de trop considérables arrivages de l'étranger sous l'influence de la spéculation. L'élévation du taux de l'escompte a un autre effet très-salutaire : les créanciers étrangers pouvant obtenir un intérêt élevé, garderont leurs lettres de change jusqu'à l'échéance, au lieu de les faire escompter pour réaliser et placer dans leur pays. Il est même possible que, sous l'influence du taux élevé de l'intérêt, des capitalistes opèrent des remises en France. Il résultera de tout ceci un change moins défavorable, et un allégement aux difficultés de règlement qui avaient fait surgir les demandes de *comptant*. L'afflux des capitaux étrangers est alors la circonstance la plus favorable.

On prétend, en second lieu, qu'il n'est pas équitable qu'une banque d'émission, en temps de crise, resserre les facilités de l'escompte. Qu'un banquier ordinaire agisse de la sorte afin de conserver ses ressources pour parer au retrait des dépôts, personne n'a le droit de s'en plaindre, mais une banque d'émission, usant d'un crédit gratuit que lui accorde le public, doit comme compensation de cet avantage, fournir de l'argent au commerce à un intérêt modéré. L'objection est spécieuse et elle se lit à bien des pages de l'enquête monétaire de 1866. Le crédit fait à la banque pour la circulation de ses billets en sus de l'encaisse est sans contredit un crédit gratuit, et il suit de là que les banques d'émission peuvent souvent fournir au commerce les capitaux de paiement (le comptant) à meilleur marché que les banques qui ne jouissent pas du même avantage. De fait, elles

contiennent en de certaines limites les fluctuations du taux de l'intérêt. Mais on va trop loin lorsqu'on croit qu'il leur est possible de maintenir l'escompte à un taux très-faible et invariable. L'escompte correspond au capital disponible qui a une valeur nécessairement dépendante de son abondance relative[1].

Croire qu'avec son encaisse, quelque considérable qu'elle soit, une banque est toujours en état de satisfaire les demandes de comptant, en maintenant l'escompte à un taux très-faible, serait une véritable illusion. Quelle garantie donnerait même un milliard de capitaux disponibles comparé à un mouvement d'escompte de 10 milliards? Si les banques d'émission laissaient leurs escomptes à bas prix, les demandes de comptant tariraient promptement l'encaisse; et ces institutions seraient placées dans l'alternative de suspendre leurs paiements ou d'obtenir le cours forcé.

Toutefois, jusqu'en 1855, le taux de l'escompte de la Banque de France a été, selon le vœu de Napoléon Ier, maintenu à peu près invariable à 4 et 5 p. 100[2]. C'est même là l'une des principales objections de fait contre la mesure défensive de l'élévation du taux de l'escompte : il suffit de répondre à cela que les variations du crédit n'étaient pas alors ce qu'elles sont devenues depuis et, pourtant, le taux moyen de l'escompte a été plus bas dans la seconde moitié du XIXe siècle que dans la première[3]. Cependant à cause même de la masse des opérations, les conditions sont toutes nouvelles : il s'agit pour la France de 8 à 9 milliards, au lieu de moins de 2 milliards avant 1852. En 1882 le niveau de 11,3 milliards a même été atteint. En même temps, le commerce extérieur général s'est élevé de 2 1/2 milliards à

[1] Il ne paraît pas exister en Angleterre de dissentiment sur la nécessité d'élever le taux de l'escompte pour maintenir l'encaisse : l'un des principaux défenseurs de la doctrine extensive, M. Macleod, a même essayé de dresser une sorte d'échelle mobile, afin d'indiquer quel doit être le taux d'augmentation de l'escompte à la suite de chaque réduction de l'encaisse.

[2] Le taux général fut de 6 p. 100 de 1806 à 1815; de 5 p. 100 de 1815 à 1820; de 4 p. 100 de 1820 à 1847; de 5 p. 100 en 1847; puis de 4 p. 100 de 1851 à 1856.

[3] Si le taux moyen de l'escompte a dépassé 6 p. 100 en 1857 et 1865, depuis, même dans les années qui ont suivi immédiatement la guerre de 1870, le niveau de 6 p. 100 n'a plus été atteint (5,71, 1871); descendu à 4 p. 100 en 1875, l'escompte tomba ensuite à 3,40 (1876); 2,28, 2,18, 2,81 (1877 à 1880); relevé à 3,84 (1881), il est redescendu à 3, 3,10 (1887, 1888 et 1889), 3 p. 100 (1890 et 1891). En 1891, il a même été plus faible à Paris qu'à Amsterdam.

7, 8 et 9 milliards. Aussi, les causes d'oscillation du crédit étant plus redoutables, le correctif de l'élévation du taux de l'escompte est plus souvent devenu nécessaire. On sait même que, pénétré de cette nécessité, le législateur avait permis en 1857 à la Banque de France de porter le taux de son escompte au-dessus de 6 p. 100, c'est-à-dire au-dessus du maximum alors existant en matière commerciale. Aujourd'hui, tout à l'inverse, sous le régime de la liberté du taux de l'intérêt, il est question d'abaisser à 5 p. 100 le maximum normal de l'escompte de la Banque de France (n° 636 note).

Plusieurs auteurs ont prétendu que l'un des avantages de l'Acte de Robert Peel avait été d'empêcher de trop fortes variations de l'escompte. On a déjà vu que les faits démentaient cette assertion : l'émission pouvant, jusqu'à concurrence de 15 millions, avoir lieu à découvert, la réserve métallique risque d'être sérieusement menacée en temps de crise. Voilà pourquoi nous voyons la Banque d'Angleterre, en 1847, porter le taux d'escompte de 2 1/2 à 8 p. 100; en 1857 à 9 3/4 p. 100[1]. En 1866, dans le cours d'un seul mois, on put constater des variations de 2, 3 et même 5 p. 100 : le minimum fut de 3 3/4, le maximum de 10 p. 100. Des taux d'escompte de 7 et 8 p. 100 qui sont des taux de panique ne sont pas rares en Angleterre. En 1873, on a compté 24 variations du taux de l'escompte à Londres. De 1845 à 1869 la durée moyenne d'un taux d'escompte a été de 1 mois 24 jours à Londres, de 3 mois 22 jours à Paris. De 1870 à 1880 de 1 mois et 2 jours à Londres, de 6 mois 21 jours à Paris; enfin, de 1881 à 1891 la durée de la période tombe à 24 jours pour la Banque d'Angleterre tandis qu'elle s'élève à 9 mois 18 jours pour la Banque de France. Celle-ci a donc assuré au commerce une stabilité remarquablement progressive.

Avant 1860, l'escompte était en général à un taux plus stable mais un peu plus élevé en France. Depuis 1860, (sauf dans la période 1871-1875 pour des raisons trop évidentes), l'escompte a été à meilleur marché à Paris qu'à Berlin, à Vienne et même à Londres[2]. Ce fait est d'autant plus remarquable, que le taux de

[1] En France, le taux de 9 p. 100 n'a jamais été dépassé et n'a été atteint qu'une fois en 1857.

[2] Sauf à Amsterdam, 2,80 à 2,50 p. 100 (1885-1890), l'escompte est à meilleur compte à Paris que dans les autres villes d'Europe.

l'intérêt restait en général plus bas en Angleterre qu'en France (ce qui est attesté par le cours des valeurs à revenu fixe, consolidés, rentes, etc.). Au surplus, malgré les différences assez notables qui viennent d'être signalées, il existe le plus souvent aujourd'hui, un moindre écart qu'autrefois entre les taux d'escompte sur les différentes places, ce qui s'explique par les progrès de la solidarité des marchés financiers. Il faudrait des causes tout à fait exceptionnelles pour maintenir d'une manière prolongée un écart considérable entre le taux respectif des escomptes de deux pays voisins, car les capitaux disponibles se porteraient vers le marché où le taux est plus élevé, ce qui y produirait une réaction de baisse[1].

623. L'élévation du taux de l'escompte est le moyen sûr et direct de défendre l'encaisse. Est-ce le seul? Pourrait-on combler autrement le vide que font les escomptes? Un moyen différent a été employé assez fréquemment par la Banque de France depuis 1870; il consiste à prélever une prime sur l'or qui lui est demandé pour l'exportation. C'est une combinaison séduisante en ce qu'elle fait payer ceux-là seulement qui ont besoin de régler des dettes à l'étranger et épargne les autres commerçants; mais elle a l'inconvénient d'entamer la réserve en or de la Banque qu'il faut surtout protéger tant que l'autre métal sera déprécié.

Un autre expédient plus direct a été imaginé. Lorsque l'encaisse d'une grande banque d'émission diminue de 100 ou 200 millions, on s'est figuré parfois qu'il lui serait facile de combler le vide en achetant directement des métaux précieux sur les marchés étrangers, et l'on a dit qu'au lieu d'élever le taux de l'escompte, elle devrait s'imposer le sacrifice résultant de la perte du change. Mais les opérations qui font demander l'escompte peuvent se chiffrer par plusieurs milliards; aussi, le change étant contraire, l'achat de numéraire à des conditions onéreuses n'aurait aucun succès; en quelques jours, les sommes ainsi obtenues retourneraient à l'étranger sans avoir eu sur la crise un effet atténuant bien appréciable. En 1855 et 1856, la

[1] Il faut cependant, pour trouver avantage à spéculer sur la différence du taux d'intérêt, supposer un écart assez notable, car, avec les effets de commerce en général, le bénéfice est réduit à 3 mois : aussi une différence de 2 p. 100 ne fait-elle que 1/2 p. 100 par 3 mois; si la différence était moindre, l'opération, à cause des frais, ne serait le plus souvent pas lucrative. (V. Goschen, *op. cit.*, p. 183).

Banque de France acheta 1,400 millions de numéraire qui ne restèrent pas dans la circulation. Aussi, en 1866, au plus fort de la crise, la Banque d'Angleterre fut bien inspirée en refusant les offres de numéraire que lui faisait la Banque de France : elle préféra élever à 10 p. 100 le taux de l'escompte. Si, en 1890, elle a tenu une conduite différente c'est qu'il s'agissait de parer à une menace de crise financière spéciale plutôt que de remédier aux conséquences d'une crise commerciale générale.

§ III.

Organisation des banques d'émission. Concurrence ou monopole.

624. Concurrence ou monopole. — Le droit d'émettre des billets à vue et au porteur peut être laissé à toute maison de banque présentant les conditions requises par la loi ou à un certain nombre de banques privées investies de ce droit par l'autorité. C'est ce qu'on nomme d'habitude mais assez improprement, quelque restrictives que soient les conditions légales, le système de liberté des banques. Il y a alors pluralité de banques d'émission et par suite concurrence entre elles, absolue ou limitée. Un autre régime très-important est celui du monopole au profit d'une seule banque dite nationale, c'est le système de l'unité. On le trouve réalisé sous deux formes différentes : tantôt la banque d'émission est une institution privée placée sous le patronage et le contrôle immédiat du gouvernement; tantôt, au contraire, elle est érigée en administration publique et revêt la forme d'une banque d'État. Enfin, un système composite résulte de la coexistence d'une banque nationale, en possession de privilèges particuliers, et d'un certain nombre de banques privées, en possession, avec ou sans privilège, du droit d'émission; cette combinaison assez singulière en apparence a, en fait, beaucoup d'importance à cause des grands pays où elle se trouve appliquée.

C'est d'après les habitudes nationales, l'étendue du pays, la constitution économique, l'état des institutions de crédit existantes, que le choix doit être fait entre les différents systèmes d'organisation dont il vient d'être parlé. Aucun ne s'impose uni-

versellement par des motifs de supériorité absolue. C'est donc une question d'opportunité[1]. Cependant, après avoir pesé les avantages et les inconvénients respectifs de l'unité ou de la pluralité, on est amené à reconnaître que la balance penche sensiblement du côté de l'unité des banques, surtout si l'on a égard à l'enseignement des faits contemporains en Europe et même aux États-Unis. Il ne faut pas d'ailleurs s'attendre, sur un point qui est soumis à l'autorité des faits, à trouver beaucoup de fixité dans les législations des principaux pays. De fait, presque partout, le régime des banques a dû être plusieurs fois transformé ; certaines des réformes accomplies sont toutes récentes : les unes (de beaucoup les plus importantes) dans le sens du monopole; certaines autres cependant en faveur de la concurrence.

625. **Pluralité des banques et concurrence. Banque d'émission en Écosse et aux États-Unis.** — Le système de la pluralité des banques privées a fonctionné pendant plus d'un siècle en Écosse sans monopole de droit ni de fait. On le retrouve aux États-Unis, en Suisse[2] et en Suède (ordonnance du 12 juin 1874[3]). En ce dernier pays, existe en même temps une banque d'État dont les billets seuls ont cours légal.

Jusqu'en 1845, l'Écosse a eu des banques libres très-florissantes qui, dans un milieu peu agité, il est vrai, ont traversé avec succès de fortes crises. Aucune limitation législative ne restreignait leur faculté d'émission, mais elles en avaient depuis le siècle dernier toujours sagement usé. Il y avait d'ailleurs un frein dans la responsabilité illimitée qui est en Écosse la règle imposée aux banques. Elles basaient leurs opérations d'émission sur les dépôts en compte-courant d'un usage presque universel dans ce pays. On sait combien c'est là une base fragile. Depuis 1845, l'émission de chaque banque est (comme celle des banques

[1] V. Wagner dans le *Handbüch* de Schönberg, t. I, p. 450 et suiv.

[2] On compte en Suisse 35 banques d'émission toutes assez récentes, ayant une circulation de 150 millions, une encaisse de 73 millions. L'émission doit reposer sur 40 p. 100 d'encaisse et 60 p. 100 de portefeuille et d'effets publics déposés. Depuis 1881, la législation des banques d'émission est attribuée au gouvernement fédéral.

[3] Il existe en Suède une trentaine de banques privées ayant 79 millions de billets en circulation. L'émission est soumise à un système restrictif : elle ne peut dépasser le capital, les réserves, l'encaisse, sous déduction de 1/10e du capital en or.

anglaises) limitée à un contingent invariable lorsqu'elle n'est pas couverte par un gage métallique. Le milieu social est d'ailleurs en Écosse très-favorable au crédit des banques; les mœurs y sont honnêtes, l'esprit d'aventure peu développé; aussi les épargnes fournissent aux banques, des dépôts dont la mobilité est beaucoup moindre que celle de la masse flottante des capitaux industriels en d'autres pays[1]. Mais ce qui, mieux que le reste, explique la longue solidité des banques d'Écosse, c'est la police réciproque qu'elles exercent sur la circulation de leurs billets. Depuis 1770, deux fois par semaine, les délégués des banques de circulation se réunissent dans les bureaux de la Banque d'Écosse pour y faire l'échange des billets. Ils opèrent ainsi la compensation des dettes respectives des diverses banques et le retrait des billets qui ne doivent pas être maintenus dans la circulation. Il y a dans cette opération commune une garantie et un correctif contre les émissions excessives. Néanmoins, on pouvait constater dans la constitution des banques d'Écosse une transformation qui aggravait le danger du système de l'émission reposant sur des dépôts. De trente-cinq qui existaient encore en 1850 et dont quelques-unes remontaient à plus d'un siècle, le nombre des banques d'émission s'était trouvé progressivement réduit à dix (1887) ayant comme capital 225 millions et une encaisse de 405 millions de francs pour répondre de près de 2 milliards 1/2 de dépôts et d'une circulation de 142 millions de francs de billets[2]. Or, les dépôts concentrés dans les grandes banques, au compte de clients ayant parfois 50 et 60 millions, n'offrent pas la même stabilité que les dépôts ordinairement modiques que recevaient les anciennes banques. Le désastre de la Banque de Glascow (1878) peut faire d'autant plus réfléchir les partisans du système de la concurrence, que les banques d'émission en Écosse sont soumises au système de la limitation légale (*Currency principle*)[3].

[1] Le réseau des banques d'Écosse s'étend sur tout le territoire : les banques-mères y ont établi 800 succursales ou comptoirs (1886). Les billets ne sont remboursables qu'à la banque-mère. Les plus petites bourgades ont une banque et, jusque dans les campagnes, la pratique des dépôts en compte-courant a pénétré.

[2] La circulation à découvert des banques d'Écosse ne peut dépasser 67 millions de francs.

[3] Depuis 1871, la circulation des banques d'Écosse a varié entre 5,2 mil-

626. Aux États-Unis, les banques d'émission sont placées sur un théâtre plus vaste et où la spéculation a des allures bien autrement entreprenantes. Aussi l'expérience eût-elle été fort concluante en faveur de la libre concurrence si elle y avait été poursuivie avec continuité, si, en outre, la réglementation n'y avait pas été poussée beaucoup plus loin que nulle part ailleurs. Mais, en réalité, les lois sur les banques aux États-Unis ont subi de nombreuses vicissitudes. Aux premières banques privilégiées, créées par plusieurs États, succéda le régime d'une Banque nationale (1790). Il y en eut deux successivement, la dernière Banque nationale liquidée en 1836, fit place à des banques dont la réglementation dépendait de chaque État. Il n'exista pas de législation fédérale avant 1863. La diversité fut extrême : ici des banques d'État (ainsi dans la Caroline du Sud), là des banques privilégiées (dans plusieurs États du Sud), ailleurs des banques en nombre illimité (dans les États de l'Est, New-York, Pensylvanie). Au sujet des banques de New-York, les plus instables de toutes, intervint une longue série d'Actes de 1838 à 1854[1]. Dans le courant de mai 1837, toutes les banques suspendirent leurs paiements comme par l'effet d'une entente générale. En aucun autre pays, peut-être, on ne pourrait signaler une contraction de crédit comparable à celle qui suivit la crise de 1838-1839; la circulation des billets s'abaissa de 150 millions de dollars à moins de 60 millions, les escomptes de 492 à 386 et la masse des dépôts de 127 à 56[2]. En 1863, le secrétaire de la Trésorerie portait ce jugement sur les banques de l'Union : « La valeur de notre circulation dépend des lois de 34 États et des statuts de 1,600 sociétés commerciales. Celles qui ont le moindre capital sont celles qui émettent le plus de billets; de telle sorte que le montant des émissions est en raison inverse de la solvabi-

lions ££ (1871) et 6,6 (1874). A la fin de 1886, elle était de 6,2. Celle des banques d'Irlande, à la même date, était de 6,7. Le minimum avait été 6,3 (1879), le maximum 8,2 (1882).

[1] V. sur l'histoire des banques aux États-Unis et spécialement de l'État de New-York, *Bull. de stat. comp.*, t. XV, p. 707 et suiv. C'est dans le régime nouveau des banques de New-York qu'ont été prises les grandes lignes de la législation fédérale de 1863.

[2] D'après des rapports joints à l'acte de 1841 sur les faillites, la crise de 1837-1839 détermina 33,000 faillites et une perte de 440 millions de dollars. En 1837, 618 banques suspendirent leurs paiements; il y en eut 959 en 1839!

lité. » Voilà pourquoi la constitution des banques est devenue objet de législation fédérale; le système antérieur n'aurait pu résister à l'ébranlement de la guerre de sécession et à la nécessité d'avancer au gouvernement plus d'un milliard.

On a opposé, aux règles restrictives imposées aux banques depuis 1863, la liberté antérieure; il s'en fallait cependant de beaucoup qu'elle fût illimitée. Il est même difficile d'imaginer un système plus sévère que celui des banques du Massachussetts en vertu de la loi de 1829; la somme des billets en circulation ne devait jamais dépasser le quart du capital versé; les engagements de la banque étaient fixés au double du capital; le maximum de l'emploi en immeubles était également déterminé. Enfin, un comité législatif devait exercer un contrôle absolu sur les actes de la banque et, dans le cas de contravention aux conditions légales, le retrait de la charte d'autorisation pouvait être prononcé. C'est cependant cette législation qu'on a présenté comme le type du *free banking!*

La législation fédérale actuelle se compose de la loi de 1863, modifiée par des lois postérieures de 1865, 1874 et 1875. La loi de 1863 n'a pas abrogé le principe de la concurrence : toute association, dans des conditions déterminées, peut fonder une banque d'émission. Toute banque d'émission organisée sous le régime des lois fédérales prend le nom de *Banque nationale*. Comme dans le système anglais, la loi de 1863 a imposé à la circulation un maximum (de 300, porté plus tard à 382 millions de dollars). On se proposait par là de prévenir la dépréciation des billets qui, à raison des circonstances, avaient reçu cours forcé. L'Acte de 1875 abroge les limites imposées antérieurement à la circulation des billets. Cela ne veut pourtant pas dire que la nouvelle loi ait inauguré un régime de liberté absolue : la garantie fondamentale exigée par l'Acte de 1863 est maintenue. Voici en quoi elle consiste : avant de commencer ses opérations, toute Banque nationale doit se procurer des valeurs en fonds publics des États-Unis (*bonds*) pour une somme égale au tiers du capital réalisé. Ces obligations (*bonds*) sont déposées à la trésorerie fédérale et, en échange de ce dépôt, le contrôleur de la circulation monétaire délivre des billets à vue et au porteur pour 90 p. 0/0 de la valeur courante des obligations déposées mais ne pouvant excéder 90 p. 0/0 de leur valeur au pair. Ces billets de

circulation sont en rapport avec le capital souscrit : ils représentent 90 p. 0/0 des effets publics déposés si le capital est inférieur à 500,000 dollars; 80 p. 0/0 s'il est de 500,000 dollars à 1 million; 70 p. 0/0 de 1 à 3 millions de dollars ; 60 p. 0/0 au-dessus de 3 millions. C'est, on le voit, le monnayage de la dette publique.

On a calculé que l'émission étant soumise au dépôt de titres, si l'argent était abondant, le cours de ces titres serait élevé. Dans ces conditions, les banques n'auraient pas intérêt à s'en procurer pour émettre des billets inutiles au règlement des affaires; qu'au contraire, si l'argent était rare, les cours des effets publics étant déprimés, les banques seraient conduites par leur intérêt à venir en aide aux besoins de la circulation en émettant des billets.

La combinaison est ingénieuse, seulement l'exemple de la République Argentine qui a adopté le système des États-Unis (loi du 8 novembre 1887) est là pour prouver ce que devient la circulation fiduciaire quand l'État a abusé du crédit. En dehors même de cette hypothèse, si les fonds publics baissent de prix, les banques, en développant la circulation, n'aident pas seulement au règlement des affaires; l'afflux des billets fait baisser le taux de l'intérêt. Mais alors, pour tirer parti des dépôts de titres dont la masse augmente, les banques sont portées à entreprendre des spéculations et des affaires aventureuses et peuvent être dans la nécessité de liquider. Le principal vice de ce système est donc de ne protéger que contre l'insolvabilité, et non contre une cessation de paiement (n° 612). Son grand mérite, au point de vue pratique, c'est la mise en circulation de billets uniformes sortant des mêmes presses, tout comme si l'unité de banque était consacrée.

Le droit d'émission pour les nouvelles Banques nationales est toujours subordonné à la nécessité de se procurer les *bonds* qui forment la réserve, dont l'intérêt à 6 p. 0/0 leur est servi. D'autres précautions sont encore prises et imposées à toutes les banques pour l'émission : 1° les banques doivent avoir dans les caisses du Trésor, en monnaie légale, une somme correspondante à 5 p. 0/0 au moins du montant de leurs engagements [1]; 2° elles doivent conserver en espèces 15 p. 0/0 des dépôts qu'elles

[1] La loi de 1874 a aboli les réserves imposées aux banques en papier de l'Union : *Ann. de législ. étrang.*, 1875, p. 683.

reçoivent; 3° leur capital ne peut être inférieur à 100,000 ou à 200,000 dollars, suivant la population des villes où elles sont établies[1]; 4° il leur est interdit d'acheter des immeubles, ou de conserver une créance hypothécaire sur un immeuble au delà de 5 ans; 5° le gouvernement peut faire sommation aux banques d'avoir à retirer, dans les conditions déterminées par la loi, une partie de leur circulation; 6° enfin, deux fois par an, elles sont obligées de communiquer un état de situation au représentant du gouvernement.

L'effet de ces mesures réglementaires et surtout l'énormité des charges fiscales qui leur étaient imposées[2], a été de faire renoncer un grand nombre de banques d'État ou privées à la faculté de l'émission : en 1864, sur 1,466 banques, 508 seulement se soumirent aux conditions de la circulation fiduciaire imposées aux nouvelles Banques nationales. Au contraire, dès 1874, on comptait 2,000 Banques nationales ayant une circulation de 333 millions de doll., un capital versé de 495 millions, des réserves s'élevant à 124 millions de doll., enfin 680 millions de doll. de dépôts. En 1890, on comptait 5,667 banques dont 3,566 Banques nationales et 2,101 banques d'État, c'est-à-dire régies par la loi de chaque État. Au lieu de la forte concentration qui existe en Angleterre et de plus en plus en France, on trouve aux États-Unis une très-grande multiplicité d'établissements de banque. Pour remédier à cet extrême fractionnement, on a essayé de créer un système de fédération : des réserves sont formées dans les principales banques au moyen des dépôts des banques secondaires. Dans l'ensemble, la puissance des banques américaines est considérable. Les Banques nationales ont un capital de plus de 3 milliards, un actif qui dépasse 14 milliards, une encaisse de 1 milliard et environ 7 milliards de dépôts. On attribue aux autres banques un capital de 1 milliard 1/2, 12 milliards de dépôts (dont 7 pour les caisses d'épargne), 1 milliard d'encaisse. Il importe d'ailleurs de remarquer que,

[1] Le capital minimum est abaissé à 50,000 dollars dans les villes de moins de 6,000 habitants.

[2] Depuis 1865 les banques privées et banques d'État sont soumises à une taxe de 10 p. 0/0 sur leur circulation tandis que les Banques nationales ne paient que 1 p. 0/0. Aussi les banques privées ne sont plus que des banques de dépôt et d'escompte, car les billets qu'elles ont encore en circulation ont leur contre-valeur exacte au Trésor en monnaie légale.

malgré l'apparente concurrence pour la circulation, la police de l'émission se trouve très-efficacement centralisée, puisque les billets sont délivrés par le Contrôle général. Malgré cela, les Banques nationales n'ont pas traversé avec succès la grande crise de 1873 ; la suspension de paiements eut lieu d'abord à New-York en vertu d'une entente des banques; elle s'étendit aux grandes villes de l'Union et dura 40 jours. Mais c'est surtout en 1884 que l'insuffisance des ressources métalliques des banques a été cruellement ressentie : les principales Banques nationales de New-York suspendirent leurs paiements et il fallut, pour prévenir de plus grands désastres, que le *Clearing house* émît des certificats qui furent acceptés au nom des institutions de crédit les plus compromises[1]. Ces accidents montrent la faiblesse du système américain : mais son vice principal est encore plutôt l'insuffisance des garanties métalliques, car, chose notable, plus la circulation se resserre, plus le danger s'aggrave. La circulation des billets s'abaisse d'année en année : 275 millions de doll. (1885); 200 (1886); 150 (1887); actuellement elle ne dépasse certainement pas 100 millions de doll. (500 millions de fr.), au lieu de 450 millions de doll. (2,250 millions de fr.) qu'elle avait atteint un moment. D'où vient ce resserrement? De ce que les banques ayant vu appeler au remboursement (par suite de l'amortissement de la dette fédérale) leurs valeurs déposées en garantie, auraient dû la remplacer par d'autres titres cotés bien au-dessus du pair (de 25 p. 100 environ). L'émission étant devenue fort onéreuse, les banques la restreignirent le plus possible. Le billet de banque disparaît; ce qui s'y substitue c'est le papier d'État convertible en espèces depuis 1879, mais ayant toujours cours légal. Rien ne ressemble plus à ce papier d'État que notre billet de banque actuel. De sorte que, sous le couvert du papier d'État, les États-Unis évoluent vers le monopole de fait au profit de l'État.

627. Concurrence entre une banque nationale et des banques privilégiées. — Le système composite d'une Banque nationale en concurrence avec un certain nombre de banques privilégiées, est consacré en plusieurs pays, notamment en Angleterre, en Allemagne, en Italie; il a été en vigueur en France avant 1848

[1] V. Juglar, *Les crises commerciales*, 2e édit., 1889, p. 477 et suiv.

et en Espagne depuis 1874. Dans plusieurs de ces pays, la Banque, dite nationale, n'a été investie que tardivement de prérogatives exceptionnelles, et le législateur a cru devoir respecter les droits acquis des autres banques d'émission. Ainsi, les Actes anglais de 1844 et 1845, tout en interdisant à l'avenir l'émission aux compagnies financières, et en la réservant à la Banque d'Angleterre, ont-ils laissé subsister la circulation des *Joint stock banks* et des banques privées (avec l'étendue qu'elle avait au moment de la réforme)[1] (n° 617).

L'Allemagne a également maintenu, à côté de la nouvelle Banque d'Empire, le droit d'émission des banques qui avaient auparavant une circulation de billets. Là, comme en Angleterre, le législateur a évidemment visé à l'unité de la circulation fiduciaire et n'a pas pu suivre, par respect pour les droits acquis, le système de l'unité qui avait ses préférences. La législation allemande, est sous ce rapport, fort curieuse à étudier : jusque-là, autant d'États allemands, autant de systèmes de banques.

[1] Les banques privées d'émission sont de moins en moins nombreuses en Angleterre : au lieu de 800 (1826), et 207 au moment de l'Acte de Robert Peel, on n'en compte plus que 79 (1890). Sous le nom de banques privées, on entend celles qui, de 1708 à 1826, se sont constituées au nombre de 6 associés au plus. D'après la législation alors en vigueur, le droit d'émettre des billets ne pouvait appartenir aux associations formées entre un plus grand nombre de personnes. Une grave crise financière amena un changement de législation et la fondation des *Joint stock banks*, dans lesquelles le nombre des associés est indéfini; mais ces nouvelles banques ne purent s'établir qu'au delà d'un certain rayon (60 milles autour de Londres) réservé par faveur à la Banque d'Angleterre. Moins nombreuses qu'avant l'Acte de 1844, les *Joint stock banks*, jouissant du droit d'émission, sont encore au nombre de 54 (1890) y compris l'Ecosse et l'Irlande (au lieu de 72 en 1844). Les billets des banques du Royaume-Uni y compris la banque d'Angleterre (25 milions de ££ ou 625 millions de fr.) ont été de 40 millions de ££, soit 1 milliard de fr. en 1890, dont 1/3 pour l'Ecosse et l'Irlande. La situation de ces banques en temps de crise est cependant peu sûre à cause de la forte proportion des dépôts. En 1873, plusieurs d'entre elles ont subi des pertes; mais quelques autres sont cependant très-florissantes. Elles comptent environ 1,500 succursales en 1890. — On appelle *Chartered banks* des banques par actions dont les associés avaient obtenu, avant que ce fût un principe de droit commun, la faculté de n'être pas tenus des engagements de la banque sur toute leur fortune. Enfin, les *Country banks* se rattachent aussi aux *Joint stock banks*. En résumé, le droit d'émission est donc exercé par quelques banques privées et par les banques par actions sous les conditions ci-dessus indiquées. Quant à l'Irlande, la Banque d'Irlande seule remonte à la fin du XVIIIe siècle, les autres banques d'émission sont postérieures à 1820.

L'infinie variété des coupures et l'incertitude relativement à la solidité des différentes banques causaient une grande gène dans les relations de commerce[1].

Aussi a-t-on voulu assurer, par la nouvelle loi, la prééminence de la Banque de l'Empire ; les billets émis par elle ont droit de circuler dans toute l'Allemagne, tandis que ceux des autres banques ne peuvent servir pour les paiements en dehors des limites de l'État où est établi le siège social. De plus, sur le contingent maximum d'émission, 385 millions de marcs, 250 millions lui sont départis[2]. Enfin, la Banque de l'Empire est autorisée à s'annexer par traités les autres banques[3]. — L'Italie a également, indépendamment d'une Banque nationale, cinq autres banques privilégiées jouissant du droit d'émission[4].

628. Au lieu d'être un acheminement vers l'unité, la combinaison de la pluralité des banques privilégiées, à côté d'une Banque nationale, a été imaginée comme un système de transaction donnant les garanties du monopole sans en avoir les inconvénients. Avant 1848, il existait en France un certain

[1] Il existait 33 banques ayant une circulation de billets, on en compte maintenant 17. Parmi elles, la Banque de Prusse créée en 1765 et réorganisée en 1846, sur le type des banques nationales, avait une place à part. La Banque de l'Empire est l'héritière de la Banque de Prusse. Le maximum de ses émissions n'était pas légalement fixé, à la différence de ce qui avait lieu pour la plupart des autres banques allemandes. Cette circulation au total ne pouvait dépasser 620 millions de francs. En 1874, la Banque de Prusse avait émis pour plus de 1,100 millions de billets. L'excédent de la circulation totale sur l'ensemble des réserves métalliques s'élevait à 375 millions. La circulation des autres banques en 1874 était de 610 millions de francs. En limitant à 385 millions de marks (481 millions de francs) l'émission à découvert, le législateur de 1875 s'est donc tenu en deçà des limites de la circulation antérieure.

[2] La répartition du surplus du contingent entre les autres banques a été faite, comme en Angleterre, d'après l'état de la circulation avant la nouvelle loi. V. sur la loi du 14 mars 1875 dans l'*Ann. de législ. comp.*, 1876, la traduction et la notice de M. Flach.

[3] Il ne subsiste déjà plus que 8 banques d'émission (1890).

[4] Une sorte de concordat (*consortium*) avait été établi par la loi de 1874, sous le régime du papier monnaie entre 6 banques d'émission, dans le but de prêter 1 milliard à l'État. Le cours forcé ayant été aboli, le *consortium* a été dissous. Le maximum d'émission de ces banques a été fixé à 355 millions : elles peuvent aujourd'hui émettre des billets au delà de cette somme à la condition que le montant en soit couvert par une encaisse égale (de 2/3 en or et 1/3 en argent). C'est une application du *Currency principle*.

nombre de banques départementales d'émission : la Banque de France n'avait de monopole exclusif que pour Paris.

Ces banques n'étaient pas des institutions anciennes, maintenues par respect des droits acquis. Le législateur les avait plutôt suscitées : en effet, la première loi organique de la Banque nationale (loi du 24 germ. an XI) annonçait que le gouvernement accorderait le droit d'émission à d'autres banques dans les départements. Un décret de 1808 réservait, il est vrai, le privilège d'émission à la Banque de France dans les villes où elle établirait des comptoirs. Mais, à partir de 1817, la Banque ayant dû liquider les comptoirs qu'elle avait fondés, huit grandes villes imitèrent l'exemple donné par Rouen et instituèrent des banques départementales; plusieurs d'entre elles furent très-florissantes[1].

En 1840, lors de la discussion relative à la prorogation du privilège de la Banque de France, Rossi, sans perdre de vue les avantages d'une circulation unique, concluait en faveur des banques départementales dont on demandait la suppression. A partir de ce moment, on ne laissa cependant plus s'en fonder de nouvelles. Lors de la crise si aiguë de 1848, les banques départementales furent sacrifiées et absorbées par la Banque de France : celle-ci obtenant le cours forcé de ses billets, on crut nécessaire, afin d'avoir l'uniformité de la monnaie de papier, de ne laisser subsister qu'une seule banque (Décret du 2 mars 1848). Les banques départementales avaient rendu des services incontestables, notamment celui de vulgariser le billet de banque; c'est ce que Rossi avait parfaitement compris. Depuis, en 1860, la question du monopole fut de nouveau soulevée à propos du droit d'émission de la Banque de Savoie; mais les partisans de la pluralité des banques ne parvinrent pas à faire admettre le partage de l'émission avec la Banque de France. Quelques publicistes, de Lavergne et Baudrillart entre autres, étaient toutefois demeurés fidèles au système des banques provinciales.

629. Banques d'État et Banques nationales avec monopole. — Dans un assez grand nombre d'États (France, Belgique, Hol-

[1] Les banques de Rouen, Lyon, Hâvre, Lille, Toulouse, Orléans, Marseille, Nantes, Bordeaux, représentaient un capital de 23,3 millions (décret du 25 mars 1848). Leur circulation de billets était de 102 millions, alors que celle de la Banque de France était de 350 millions.

lande, Autriche-Hongrie, Russie, etc.) existe une Banque nationale qui a pour mission de régler la circulation monétaire et de faciliter, par l'ensemble de ses opérations, la liquidation des dettes. Très-ordinairement, ces banques ne diffèrent des banques d'émission privées des autres pays que par l'étendue de leur privilège ou l'action plus immédiate de l'autorité sur leur administration et leur fonctionnement. Ce sont, comme les banques privées, des sociétés par actions dont le capital est fourni par des souscriptions particulières. La Russie et la Suède font cependant exception : la Banque nationale y est tenue en régie ; c'est une Banque d'État : le capital en a été formé par la fortune publique. La Banque royale qui succéda en 1718 à la Banque générale de Law, fut une banque d'État : les actions furent remboursées en numéraire et en billets d'État (V. ci-dessous, n° 634)[1].

Sans être une banque d'État, la Banque de l'Empire d'Allemagne s'en rapproche par certains côtés : bien que les actions soient objet de propriété privée et que la Banque ne reçoive aucune subvention, cependant (art. 24), après prélèvement d'un dividende de 4 1/2 p. 100, abaissé à 3 1/2 p. 100 (loi de décembre 1889) au profit des actionnaires et d'une part pour le fonds de réserve, le surplus des bénéfices est partagé par moitié entre les actionnaires et l'État quand les dividendes ne dépasseront pas 8 p. 100 et maintenant 6 p. 100 (loi de décembre 1889) ; au-dessus de ce taux, l'État doit en prendre les trois quarts. La participation de l'État aux bénéfices s'explique à raison des privilèges mêmes accordés à la nouvelle institution. De plus (art. 41), l'État s'était réservé, à partir de 1891, de supprimer la Banque en achetant ses immeubles et d'acquérir toutes les actions à leur valeur nominale. La Banque de l'Empire pourrait donc être convertie en une administration publique, mais son privilège a été prorogé pour 10 ans en 1889.

630. Origines et organisation des Banques nationales. — Il a été, à plusieurs reprises, question des origines de la

[1] En 1848, Proudhon demanda mais sans succès la réunion de la Banque au domaine public. On verra peut-être à l'occasion du renouvellement du privilège de la Banque de France en 1897 se produire une tentative analogue, mais il est à présumer que si le monopole venait jamais à être supprimé ce serait (grâce au prestige que l'idée de liberté exerce en France) la concurrence qui remplacerait le monopole.

Banque de l'empire d'Allemagne. Quant à la Banque d'Angleterre et à celles des autres pays d'Europe, il serait trop long d'en tracer l'historique. On sait que la Banque d'Angleterre fut fondée en 1694; que dans tout le cours du XVIIIe siècle elle jouit d'un grand et légitime crédit; que de 1797 à 1819, par suite de la cessation des paiements, des émissions excessives et du cours forcé, la dépréciation de ses billets fut de plus de 1/4 (le change sur Paris descendit à 17 fr. 16). Le cours forcé ne cessa qu'en 1821. On sait aussi ce qu'est devenue la Banque d'Angleterre depuis 1844[1].

En France, la Convention avait supprimé une caisse d'escompte assez florissante créée en 1776. Les billets à vue et au porteur s'éclipsèrent devant les assignats. Sous le Directoire, reparurent de véritables banques d'émission (Caisse d'escompte, Caisse des comptes-courants). Une compagnie nouvelle fusionna avec la Caisse des comptes-courants; de là sortit la Banque de France (arrêté du 28 nivôse an VIII, janvier 1800) qui se maintint sans privilège jusqu'à la loi du 24 germinal an XI (14 avril 1803); elle obtint alors pour 15 ans le monopole d'émission de la place de Paris. C'était une mesure politique; le gouvernement voulait concentrer les capitaux pour y avoir recours à sa discrétion. On sait, par les mémoires de Mollien, la part considérable que Napoléon prit à l'établissement définitif de la Banque. La crise de 1805 et la suspension de paiement qui la suivit rendirent nécessaire une reconstitution. La loi du 22 avril 1806 réorganisa la Banque de France, le capital fut doublé (190 millions) et le privilège renouvelé; mais jusqu'en 1848 (ainsi qu'il a été dit n° 628) il y eut des banques départementales ayant le même privilège que la Banque de France. La dernière prorogation du privilège fut édictée en 1857 pour 30 ans à compter de l'échéance fixée antérieurement en 1867. C'est donc en 1897 qu'expirera le privilège de la Banque de France. Depuis 1888 il a été question de son renouvellement anticipé[2].

[1] V. les grandes lignes de l'histoire de la Banque d'Angleterre dans Thorold Rogers, l'*Interprétation économique de l'histoire*, p. 189 et suiv.

[2] V. sur l'histoire de la Banque de France : Wolowski, *Question des banques*; Courtois, *Histoire des Banques en France*, 1881, 2e édit.; Noël, *Les banques d'émission*, t. I. p. 87 et suiv.; Moireau, *Revue des Deux-Mondes*, 1er juin 1890, p. 593 et suiv.

Supposons une Banque nationale, association privée en possession d'un monopole exclusif[1], comme en France, en Belgique, en Autriche-Hongrie, en Portugal, en Espagne, en Hollande, etc..., ou bien, partageant le privilège d'émission avec un certain nombre de compagnies financières (Allemagne, Angleterre, Italie)[2]. Pour la garantie du monnayage des billets qu'elles sont autorisées à faire et du rôle régulateur de la circulation dont elles ont été investies, les Banques nationales subissent plus ou moins complètement la tutelle et le contrôle de l'autorité publique. Le principe admis en Europe, excepté en Angleterre, est que la direction des Banques nationales soit remise à un ou à plusieurs fonctionnaires nommés par le gouvernement. C'est le mode d'institution du gouverneur et des deux sous-gouverneurs de la Banque de France.

La Banque de l'Empire d'Allemagne est plus entièrement encore au pouvoir de l'État : en France, en Autriche, les conseils dit de régence ou d'administration sont électifs; les actionnaires en nomment les membres qu'ils peuvent prendre librement pour le tout ou pour partie parmi certaines catégories de personnes; au contraire, la Banque allemande, placée sous l'autorité suprême du chancelier, est gouvernée par un conseil de direction dont le président et les membres sont nommés à vie par l'empereur sur la proposition du conseil fédéral; les actionnaires sont représentés par un comité central élu par l'assemblée générale, mais présidé lui-même par le président du conseil de direction et dont l'action est limitée au contrôle; c'est enfin la cour des comptes qui apure les comptes de la Banque. L'élément administratif est donc prépondérant et, par son organisation, la Banque de l'Empire se rapproche encore d'une banque d'État. En France, et dans les autres Banques nationales, le conseil de régence, l'assemblée des actionnaires ont une sphère d'influence beaucoup plus large; elle s'exerce sur la direction et n'est pas seulement de contrôle[3].

[1] Le monopole est de droit comme en France ou de fait comme en Belgique; général pour tout le territoire ou limité aux villes où la Banque a une représentation succursale ou bureau, ainsi en France.

[2] V. sur les origines et l'organisation des Banques d'émission en Angleterre, en Allemagne, en Belgique, en Autriche-Hongrie, Noël, *Les Banques d'émission en Europe*, t. I, 1888, in-4°.

[3] Il conviendrait seulement que les assemblées générales de la Banque de France ne fussent plus exclusivement composées des 200 plus forts actionnaires.

Quoique plus discrète, l'intervention de l'État par la nomination du gouverneur de la Banque de France est cependant critiquée comme excessive. Le gouverneur préside le conseil de régence[1] et dirige l'administration. Il est certain que le contrôle du gouvernement sur l'émission pourrait s'exercer autrement : on a chez nous même l'exemple des compagnies de chemins de fer qui jouissent d'un monopole de fait, et qui, cependant, choisissent librement leur directeur. Mais c'est là un état de choses assez critiquable et, en supposant qu'il fût bon, il resterait à savoir si le règlement de la circulation fiduciaire ne touche pas de plus près encore à la puissance publique.

Quoi qu'il en soit, l'organisation de la Banque d'Angleterre est toute différente : le conseil des directeurs, élu par les actionnaires, formé de 24 membres, désigne lui-même, chaque année (en fait le mandat dure deux ans) le gouverneur et le sous-gouverneur de la Banque[2]. Peut-être (c'est du moins l'avis de Bagehot), est-ce une exagération du principe électif[3], et est-il à craindre que les traditions ne soient bien instables avec un renouvellement si fréquent. Une élection à vie présenterait aussi de grands dangers. Bagehot fait remarquer que les banquiers privés, dont les intérêts sont parfois en opposition avec ceux de la Banque nationale, forment presque toujours la majorité dans les conseils d'administration. La nomination par voie d'autorité n'est-elle pas le plus sûr moyen de neutraliser cette influence et de prévenir les abus qui pourraient être commis?

Avec le principe électif de son administration, la Banque d'Angleterre semble placée en dehors des conditions distinctives des autres Banques nationales; en réalité, elle s'en éloigne peu à cause de la division qui y est faite en deux départements, celui du commerce de banque (*banking department*) et celui de l'émission (*issue department*). La séparation de ces deux dépar-

[1] Le conseil de régence de la Banque de France, formé de 15 régents et 3 censeurs, doit comprendre au moins trois receveurs généraux et cinq commerçants. Le conseil est divisé en plusieurs comités spéciaux (escompte, billets, livres et portefeuille, caisses, comité des relations avec le trésor public). Gouverneur, sous-gouverneurs, censeurs, régents doivent posséder comme garantie un certain nombre d'actions inaliénables.

[2] Le conseil d'administration est divisé comme le conseil de régence de la Banque de France en un certain nombre de comités.

[3] V. Bagehot, *Lombard Street*, ch. VIII.

tements est absolue. Le département de l'émission est obligé de conserver en numéraire la quotité correspondante à toute la somme de billets émise au-dessus de 16,2 millions ££ : c'est un instrument qui fonctionne de lui-même et obéit à une règle inflexible : au-dessus de 16,2 millions il ne délivre de billets qu'en échange de numéraire ou de lingots. Le gouverneur de la Banque, pour les opérations d'émission, agit, conformément à l'Acte de 1844, sous la surveillance des commissaires du timbre et des contributions directes, lesquels sont chargés de la publication des bilans hebdomadaires exigés par la loi. Quant au département de la banque, il s'administre en pleine liberté; il ne conserve que la quantité de numéraire nécessaire pour le service de caisse et constitue sa réserve en billets remis par le département de l'émission comme contre-partie du numéraire. L'escompte est fait avec les billets circulant à découvert, subsidiairement avec les billets de la réserve. Quand les porteurs de billets ont besoin de monnaie métallique, c'est le département de l'émission qui leur remet de l'or contre leurs banknotes [1]. Si la réserve de billets du *banking department* est trop entamée, on procède à sa défense en relevant le taux de l'escompte.

631. **Question doctrinale de l'unité ou de la pluralité des banques d'émission.** — Cet exposé général nous met en état d'aborder la question doctrinale de l'unité ou de la pluralité des banques d'émission. Les arguments invoqués en faveur de la libre concurrence sont des arguments de justice ou d'utilité. Nous pouvons être bref sur les premiers : le privilège serait une injustice. — Si cela était vrai de l'émission, on repousserait non seulement le monopole au profit d'une banque unique, mais aussi au profit de plusieurs. On dit que le billet de banque, émis au delà des réserves métalliques, est un papier de crédit comme la lettre de change... mais il faut avoir égard à la force libératoire immédiate du billet qui, à la différence des autres titres fiduciaires, est une monnaie réelle. C'est, dit-on encore, un moyen perfectionné de crédit : la banque d'émission se procure à titre gratuit, à cause de la confiance qu'elle inspire, la disposi-

[1] En revanche, tout possesseur de lingots peut exiger du département de l'émission des billets en échange de lingots à raison de 3 £ 7 s. 9 d. par once.

tion d'un capital. Pourquoi ne pas laisser à chaque banque le profit de la confiance que le public peut avoir en elle? La réponse est déjà connue : émettre des billets, c'est monnayer du papier; c'est une faculté qui dépend de la puissance publique; le législateur apprécie comment il doit la dispenser. Pour que le public ne soit pas trompé dans l'emploi du billet de banque en guise de monnaie, il convient que l'émission, de même que la fabrication du numéraire, ait lieu sous le contrôle de l'autorité publique. Or, il peut être reconnu que le seul moyen de prévenir efficacement les abus est de ne confier l'émission qu'à certaines compagnies privilégiées, ou mieux encore à une seule.

632. Les considérations d'utilité produites en faveur de la pluralité des banques sont les suivantes : on prétend qu'avec la libre concurrence, les banques étendent davantage leur action; qu'elles savent attirer les fonds beaucoup mieux qu'une banque centrale, parce qu'elles ont un crédit éprouvé dans le cercle restreint où elles accomplissent leurs opérations; que, d'autre part, la connaissance de la localité les met à même de satisfaire complètement les besoins du crédit. — La diffusion des opérations de banque peut se faire merveilleusement au moyen des banques libres, il faut le reconnaître : ainsi, nulle part ailleurs, la pratique des banques ne s'est aussi bien généralisée qu'en Écosse, qu'aux États-Unis. Mais est-il bien certain que la faculté d'émettre des billets soit une condition pour atteindre ce but? Non certes, car beaucoup d'institutions, banques de commerce, caisses d'épargne, etc., peuvent recueillir les petits capitaux, sans qu'elles émettent des billets faisant office de monnaie. Aujourd'hui, ce point n'est plus contestable : de puissantes compagnies de banque se sont développées à côté du monopole, et le privilège d'émission n'attribue pas à l'établissement qui en est investi une prépondérance certaine. En fait, la diffusion des banques et du crédit s'est merveilleusement opérée, sous le régime du privilège, dans des milieux sociaux très-différents, en Angleterre, en Allemagne, en Italie.

Sous le régime de la liberté, l'émission des billets oblige à conserver une forte encaisse, car, à cause de la multiplicité des banques, le crédit de chacune est plus resserré, aussi n'est-il pas prouvé que l'émission ait plus d'élasticité avec le régime de la concurrence. La vraie question est d'ailleurs de savoir si l'on

peut considérer comme un bien l'augmentation de la circulation de papier; or, on sait que si c'en est un c'est à la condition que les ressources des banques se développent proportionnellement. En temps de crise, au contraire, on doit se féliciter de ce que la circulation soit mesurée. Or, qu'arrivait-il en Angleterre avant l'Acte de 1844? Les banques privées accroissaient leurs émissions à mesure que la Banque d'Angleterre restreignait les siennes. Au contraire, les Banques nationales savent régler sagement les émissions; et, cependant, il est prouvé qu'elles ne refusent pas à la circulation les facilités qui lui sont nécessaires. La progression à peu près continue de la circulation en France indique une marche parallèle au développement des affaires : de 1846 à 1857, la Banque de France étendit les émissions de 262 à 622 millions; de 1858 à 1868, de 622 à 1,225 millions. Il n'y a pas à parler ici de la période qui a suivi 1870, parce qu'elle est exceptionnelle à tous égards. Comparativement (malgré la pluralité des banques), l'émission des billets de banque est restée à peu près stationnaire en Angleterre (925 millions francs en 1845 et 1,130 millions 1878, et actuellement, 1890, moins d'un milliard). Aux États-Unis même, de 1837 à 1860, les progrès de la circulation ont été bien moins rapides qu'en France, et on a vu que, depuis 1875, la circulation fiduciaire se resserre de plus en plus (n° 626).

Mais, disent les partisans de la concurrence, les banques américaines, avec leurs succursales, se comptent par milliers, tandis que la Banque de France a poursuivi péniblement et n'a parfait qu'en 1880 l'œuvre modeste d'installer une succursale dans chaque chef-lieu de département. En 1873, 25 départements étaient encore privés de tout service. Nous n'entendons pas à cet égard défendre dans le passé la Banque de France contre de légitimes critiques. Mais, l'exemple de la Belgique[1] prouve qu'une banque centrale peut très-bien organiser ses succursales de façon à procurer au commerce (surtout au point de vue de l'escompte) les mêmes avantages que les banques locales, et, aujourd'hui, la Banque de France elle-même a tenu compte des plaintes qui s'étaient élevées; outre ses 94 succursales, elle possède 38 bureaux auxiliaires et 125 villes sont

[1] La Banque de Belgique a ouvert 75 succursales ou comptoirs.

réunies ou rattachées à l'un de ses établissements ; au total, il existe 258 places bancables. Ce n'est pas assez encore, mais le progrès est devenu plus rapide.

633. Un autre argument en faveur de la concurrence consiste dans la possibilité pour les banques locales de régler le taux de l'escompte sur l'état du marché où elles opèrent, tandis qu'une banque centrale est obligée d'établir un taux uniforme pour tout le territoire. A cela on doit tout d'abord répondre que si les diversités économiques d'un pays étaient profondes et les moyens de communication peu aisés, de grandes inégalités de l'escompte pourraient être nécessaires, mais qu'il n'en est pas habituellement ainsi à l'intérieur d'un même pays, surtout en Europe. Il y a une solidarité assez étroite entre les divers marchés européens, à plus forte raison entre les régions d'un même État. Est-ce à dire d'ailleurs qu'une banque centrale doive nécessairement avoir un taux d'escompte uniforme? C'est, en effet, la règle en France. La Banque de France applique le même tarif à tous les effets qu'elle admet dans son portefeuille. La Banque d'Angleterre a plus de latitude : le taux d'escompte est un minimum qui ne profite pas indistinctement à tous les effets ; elle demande un prix plus élevé quand il s'agit de ceux qui ne présentent pas les meilleures et les plus nombreuses signatures.

La pluralité des banques, ajoute-t-on encore, c'est la pluralité des encaisses et, par conséquent, une assiette plus large et plus solide faite au crédit. Il suffit de répondre qu'il n'y a pas de corrélation nécessaire entre la concentration des opérations d'émission et celle des ressources métalliques ; c'est ce que prouvera bientôt la comparaison du marché financier en Angleterre et en France (n° 639).

On a enfin fait valoir, en faveur de la concurrence pour l'émission, l'indépendance des banques privées. Une banque investie d'un monopole placée sous le pouvoir du gouvernement, ne peut se défendre contre les demandes d'avances qui lui sont faites par le Trésor. Certes, de nombreux précédents justifient ce grief : de 1797 à 1819, la Banque d'Angleterre ne put rembourser ses billets parce qu'elle avait fait à l'État des avances trop considérables. Les banques d'Italie, d'Autriche sont au régime du cours forcé pour la même raison. Enfin, il y a eu en France une expérience identique : si, en 1805, les billets perdirent jus-

qu'à 10 p. 100, c'est bien à cause des découverts de la Banque envers le Trésor. Voilà ce qu'on voit, mais ce qu'on ne voit pas, c'est que les banques libres ne peuvent s'isoler au point de refuser tout concours au crédit public : les banques américaines durent avancer un milliard au gouvernement fédéral dès le début de la guerre de sécession (nº 626).

634. **Système des Banques d'État.** — Au sujet des rapports entre les banques et l'État, plusieurs questions se présentent : la nécessité pour le crédit public d'obtenir le concours des banques ne doit-elle pas décider à constituer des Banques d'État? Quelle est par rapport au crédit public la situation de droit et de fait des Banques nationales? A l'appui de l'institution des Banques d'État on a parlé de droit régalien : le billet de banque est une monnaie de papier; l'État ne doit-il pas être seul à l'émettre comme il est seul à avoir la frappe de la monnaie? L'argument est spécieux, l'État il est vrai frappe la monnaie, mais, en réalité, il ne fait que transformer en espèces, selon un tarif légal, les lingots des particuliers. Pour le billet il en serait autrement : le droit régalien de l'émettre serait l'équivalent du droit de fabriquer de la fausse monnaie. En fait, ce qui vient d'être dit des embarras financiers des banques, à la suite des avances excessives faites au Trésor, dispense d'insister sur l'imprudence qu'il y aurait à confier à l'État le soin de régler exclusivement la circulation en constituant une banque d'État. L'émission ne serait pas réglée d'après les besoins du commerce mais d'après ceux de la banque ou plutôt d'après ceux de l'État. Les souvenirs de la Banque royale de Law doivent rappeler cet écueil des banques d'État (nºs 606 note et 629). Malgré les garanties légales imaginées pour isoler la Banque d'État des autres services publics[1], ne pourrait-elle pas, en fait, dans les temps de péril national être obligée de contribuer aux dépenses publiques? Si l'émission lui appartenait d'une manière discrétionnaire, n'y aurait-il pas lieu de craindre que, en temps de crise, le gouvernement ne cédât à la tentation de se créer de

[1] En Russie on a déclaré propriété inviolable de la Banque, le capital de 25 millions de roubles qui en forme la dotation, dotation constituée par l'État; l'État ne doit en aucun cas non plus toucher aux dépôts. En Suède, le capital de la Banque d'État appartient à la nation et l'administration est confiée à une commission élue par le Parlement; le gouvernement n'y a aucune part.

faciles ressources et qu'ainsi la circulation fiduciaire n'eût plus un solide appui? En outre, une Banque d'État, dirigée comme une administration publique, introduirait peut-être dans le commerce de banque des formes bureaucratiques et des complications qui y seraient déplacées. Une entreprise financière demande plus d'esprit d'initiative et de souplesse. Il faut le poids de ces arguments pour repousser une solution doublement séduisante : 1° parce qu'une institution fonctionnant pour le profit commun paraît préférable à un privilège accordé à une compagnie privée; 2° parce que l'État conserverait les bénéfices résultant de l'émission à découvert; l'émission par l'État serait au fond le moyen de réaliser un emprunt sans avoir à servir aucun intérêt[1]. La confiance du public en l'État aurait pour conséquence indirecte l'allégement des charges, puisque, autrement, le service de l'emprunt est demandé à l'impôt[2].

635. **Banques nationales et crédit public.** — Les Banques nationales, bien qu'indépendantes de l'État, sont solidaires du crédit public. On craint que cette solidarité ne soit compromettante pour elles. Cela peut être, mais il est juste d'observer que les exemples cités se rapportent à un temps où, d'une part, l'action gouvernementale était mal contrôlée, et où, d'autre part, les Banques nationales placées en face d'un mouvement industriel peu développé faisaient en quelque sorte plus d'affaires avec le gouvernement qu'avec le marché financier. Toutefois, l'État est aujourd'hui intéressé très-directement à ne pas ébranler le crédit de la Banque parce que ce serait ébranler le sien propre : le compte-courant du Trésor, en France et en Angleterre, étant le plus considérable de tous. Ainsi donc, le gouvernement, ayant confié ses intérêts à une seule banque, ne peut l'abandonner. Aux yeux du public il en est le garant : par exemple, le gouvernement anglais après avoir, à trois reprises

[1] Une question qui ne peut être traitée ici est celle de savoir si une quantité limitée de papier-monnaie ou de papier d'État ayant cours légal mais convertible en argent, comme aux États-Unis, pourrait être sans inconvénient mise en circulation (V. ci-dessous, n°s 1031 et suiv.).

[2] « La Banque n'appartient pas seulement aux actionnaires; elle appartient à l'État puisqu'il lui donne le privilège de battre monnaie. » Malgré ce sentiment, Napoléon ne conclut pas dans le sens d'une Banque d'État : « Je veux que la Banque soit assez dans les mains du gouvernement et n'y soit pas trop. »

différentes, suspendu l'Acte de 1844, n'a-t-il pas accrédité l'idée que l'aide du gouvernement était dûe à la Banque si cette aide devenait nécessaire? L'Autriche et l'Italie, en 1859, une seconde fois l'Autriche, en 1866, n'auraient pu soutenir la guerre sans l'assistance de leurs Banques nationales. De même, en France, depuis le cours forcé de 1848, la suppression des banques départementales et surtout depuis l'étroite alliance entre l'État et la Banque qui, en 1871-1872, a sauvé l'un et l'autre, nul doute que la solidarité morale de l'État n'augmente le crédit de la Banque, mais nul doute aussi, en sens inverse, que le crédit de la Banque ne soit parfois indispensable à l'État. Et quand « tout a failli autour de nous, dit M. Bonnet, une seule chose est restée debout et intacte, le crédit de la France ; à qui le devons-nous, sinon au concours de notre principal établissement financier? »

Les avances de la Banque se sont élevées à 1,530 millions moyennant d'abord 3 p. 100, puis 1 p. 100. Où l'État aurait-il pu trouver un crédit immédiat aussi large et aussi peu onéreux? S'arrêterait-on à l'objection que la Banque faisait payer à l'État un crédit que le cours forcé lui assurait gratuitement auprès du public; mais est-ce qu'un papier-monnaie d'État directement émis n'aurait pas subi une forte dépréciation alors que l'on empruntait à plus de 6 p. 100? L'État demandait à la Banque de se substituer à lui pour une émission dont le succès reposait sur la confiance que le public témoigne à notre Banque nationale; par conséquent l'intérêt payé pour le service rendu était bien légitime! « La Banque nous a sauvé, disait Thiers, parce qu'elle n'est pas une Banque d'État. » La Banque de France a traversé triomphalement cette crise redoutable, malgré les prorogations des échéances : sur 868 millions d'effets prorogés, elle n'a subi que 5 millions et demi de non-valeurs, grâce surtout à ses traditions de prudence relativement à l'escompte.

Cette expérience remarquable milite avec une grande force en faveur de l'unité des banques. En effet, les banques américaines ont bien fait, avant l'Acte de 1863, l'avance de 1 milliard au gouvernement fédéral, mais elles n'ont pu le faire impunément. Ce n'est pas seulement par l'appui de son crédit en temps de crise qu'une Banque nationale peut venir efficacement en aide au pays. Grâce à la confiance qu'elle inspire, la circulation des billets se substitue dans une large mesure au numéraire qui

vient s'amasser dans ses caves où il constitue un fonds disponible en cas de péril national, c'est-à-dire l'équivalent d'un trésor de guerre. L'encaisse d'une Banque nationale envisagée à ce point de vue présente donc un intérêt politique de premier ordre.

Ajoutons que le concours si efficace que les Banques nationales peuvent prêter à l'État est en quelque sorte la compensation légitime des avantages que leur donne le monopole. Elles doivent ce monopole à la puissance publique et, en principe, elles en obtiennent le bénéfice d'une circulation fiduciaire gratuite. En échange du privilège d'émission, les Banques nationales ne doivent-elles rien à la nation? L'État impose bien certaines charges à d'autres compagnies privilégiées : ainsi les compagnies de chemins de fer subissent des tarifs réduits pour les transports militaires et font gratuitement le service des dépêches de la poste. Recevant des dépôts de fonds du Trésor, il est assez naturel que les Banques nationales soient aussi tenues de certaines obligations envers l'État, notamment de lui consentir des avances permanentes ou temporaires. Plusieurs des Banques nationales paient originairement la concession ou la prorogation du privilège par l'avance à titre gratuit, ou moyennant intérêt, d'un capital déterminé, ainsi en Angleterre, en Autriche-Hongrie, en Espagne; en 1857, lorsque la Banque de France fut autorisée à porter son capital à 182 millions 1/2, ce fut à la condition de prêter à l'État, sans intérêt, une somme de 60 millions. Les lois de 1878 et 1888 ont ouvert à l'État un autre crédit gratuit de 80 millions, au total 140 millions. En Angleterre, en Belgique, en Allemagne, en Espagne, en Hollande les Banques nationales ont même assumé gratuitement le service de la dette ou même le service général de trésorerie. En Belgique la Banque administre aussi la caisse des dépôts et consignations. En outre, bien que la Banque de Belgique ne soit à aucun degré une Banque d'État, elle est admise comme la Banque de l'Empire d'Allemagne au partage des bénéfices[1]; le produit de l'escompte au-dessus de 5 p. 0/0 est attribué à l'État. Enfin un impôt de 1/4 p. 0/0 est mis sur la circulation des billets lorsqu'elle dépasse

[1] L'État prend 1/6 des bénéfices et 1/4 lorsque les dividendes atteignent 6 p. 0/0.

275 millions de fr. On sait qu'une mesure analogue existe en ce qui concerne la Banque de l'Empire (n° 619 note). Par contre, en France, la Banque n'est chargée ni de l'administration de la dette publique, ni du recouvrement d'aucun impôt[1], elle garde l'intégralité des produits de l'escompte et l'intégralité des bénéfices[2].

636. Conclusions. Renouvellement du privilège de la banque de France. — Nous avons repoussé les objections qui ont été produites contre le monopole d'émission. La comparaison au point de vue du contrôle de l'État est évidemment en faveur du système de l'unité. En outre, avec les gros budgets des grands États, le recouvrement des impôts et le maniement des fonds publics constituent une partie importante de la circulation : aussi, dans les pays de centralisation, est-il presque impossible de ne pas arriver à un monopole de fait, sinon de droit : à moins que, comme aux États-Unis, des mesures préventives extrêmement restrictives ne soient prises contre l'émission, les caisses publiques ne peuvent recevoir indistinctement les billets de toutes les banques, mais la préférence qui est donnée à l'une ou à quelques-unes d'entre elles a une influence décisive sur la circulation des billets. Il existe ainsi une sorte de gravitation qui s'oppose à la dissémination des forces de la circulation : par exemple, en Allemagne (selon Helferich) les petites banques régionales (dans les pays où circulait le thaler) avaient leur véritable soutien dans la caisse de la Banque de Prusse. — Seulement, si la pluralité des banques n'empêche pas la formation de grands

[1] Ne pas tirer de là cette conclusion qui serait inexacte que la Banque de France ne rend aucun service gratuit à l'État : ne plaçant pas les fonds du solde créditeur du compte-courant du Trésor elle fait en réalité des avances gratuites à l'État pour 140 millions. De 1857 à 1888 l'État a emprunté 3,688 millions moyennant 758,000 fr. d'intérêts soit 0,02 p. 0/0. En 1889, le maniement des fonds de l'État pour le compte du Trésor ou des trésoriers généraux a dépassé 5 milliards. Les impôts payés à l'État, y compris le droit de timbre sur la circulation, s'élèvent à 2,270,000 fr. (V. Moireau, *op. cit.*, p. 615, 616).

[2] D'après le compte rendu de 1889 le produit brut des opérations de la Banque de France s'est élevé à près de 47 millions et les bénéfices nets à 32,7 millions. Si l'on déduit les intérêts des rentes appartenant à la Banque et d'autres sources accessoires de revenus, représentant plus de 10 millions, on a un bénéfice d'exploitation de 22 à 23 millions dont 9/10es environ viennent de l'escompte des effets de commerce et des bons du Trésor; le surplus des droits de garde, opérations sur matières d'or et d'argent, etc.

établissements autour desquels les autres gravitent[1], elle est une cause de faible rayonnement de la circulation fiduciaire du moins en ce qui concerne les banques secondaires[2], et pour toutes une cause d'affaiblissement. En effet, les banques sont solidaires et celles qui se montrent prudentes ne conservent pas toujours le bénéfice de leur prévoyance : au fort de la crise, celles qui ont une forte encaisse sont le plus exposées aux demandes d'escompte.

S'il peut y avoir quelque hésitation sur l'opportunité de la

[1] Un autre signe de la concentration nécessaire des opérations d'émission, malgré la pluralité des banques, est la fédération que, à l'exemple des banques écossaises, mais au moyen d'une solidarité plus intime, ont établi entre elles les *Enskilda* de la Suède. En Suisse, avant la loi fédérale de 1881 qui facilite la circulation générale des billets, un certain nombre de banques avaient formé (1876) un *Concordat* en vertu duquel elles s'engageaient à recevoir réciproquement leurs billets. Un nouveau concordat pour l'échange mutuel de leurs billets est intervenu entre la plupart des banques suisses (1882). Les billets de ces banques concordataires sont reçus dans les caisses fédérales.

[2] Voici ce que déclarait Helferich dans l'enquête de 1866 : les billets des banques secondaires sur les places un peu éloignées des caisses de remboursement perdent même en temps normal environ 1/2 p. 0/0. Il ne dépend pas du commerçant détaillant de les refuser en paiement, mais, lorsqu'il veut les faire servir à ses propres paiements ou les faire retourner au lieu d'émission, il subit une perte de place. On pourrait croire, par suite, que les billets des banques locales se tenaient en circulation dans un rayon très-faible ; en réalité, il n'en était pas ainsi : ces banques ayant intérêt à étendre leur circulation, il arrivait que certaines d'entre elles émettaient des billets avec 1/2 p. 100 de perte, lorsqu'ils devaient servir au règlement d'affaires lointaines. Les caisses des États refusaient naturellement de recevoir ces billets en dehors des limites du pays d'émission; souvent aussi le grand commerce les rejetait absolument. « Je ne puis mieux donner idée de la grandeur du mal, disait M. Helferich, qu'en rapportant qu'il m'est personnellement arrivé, il y a quelque temps, de recevoir une somme de 300 thalers en quinze espèces de papiers différentes, dont sept en billets émis par des gouvernements et huit en billets d'autant de banques, et qu'avec tout ce papier de très-bon crédit du reste, je n'aurais pu cependant ni me procurer un billet de chemin de fer, ni payer un port de lettre, une contribution, ni même, le cas échéant, acquitter une lettre de change. » (*Enquête*, t. V, p. 309). Ces énormes inconvénients ne pourraient être évités qu'au moyen de l'adoption d'un système général d'émission et d'un type uniforme de billets émis par l'État lui-même et distribué aux banques en échange de dépôt de fonds publics comme aux Etats-Unis; mais on sait le vice de ce système. Aussi peut-on dire que la pluralité des banques, si elle était pratiquée réellement, produirait encore ce qu'elle produisait autrefois, notamment en Allemagne, une circulation composite rappelant la multiplicité des monnaies du Moyen-âge. L'unité de l'émission procure le même bienfait que l'uniformité des monnaies.

substitution du monopole à la concurrence dans les pays qui vivent encore sous ce régime; s'il vaut mieux peut-être que l'évolution vers l'unité se continue sans changement brusque, comme cela paraît avoir lieu aux États-Unis, il ne saurait y avoir aucune hésitation de ce genre sur la conservation de l'unité là où elle est consacrée par une longue tradition. Aussi la question du maintien du privilège au profit d'une compagnie d'émission n'est-elle pas matière à une sérieuse discussion. Nul doute que la Banque de France n'obtienne, malgré les efforts qui sont tentés par ses adversaires[1], une nouvelle prorogation de son monopole presque séculaire. A quelles conditions l'obtiendra-t-elle? Ses plus résolus partisans ne refusent pas de reconnaître qu'elle devra améliorer certains de ses services et faire profiter l'État dans une plus large mesure des avantages qu'elle reçoit de lui. S'il n'y a pas de raisons financières bien décisives pour conserver l'institution des trésoriers généraux et particuliers, la Banque ne saurait refuser le service de trésorerie qu'assurent d'autres banques nationales. Qu'on croie devoir renoncer à lui demander ce service, il y aurait lieu d'admettre l'État au partage des bénéfices, ou de lui attribuer une allocation annuelle ou d'imposer davantage l'émission à découvert et selon une échelle progressive. Quoi que l'on fasse, on devra avoir le souci de ne pas affaiblir une puissance financière dont la solidité importe au pays. A notre avis cela peut être obtenu sans cependant engager l'avenir pour une aussi longue durée que lors des précédents renouvellements[2].

[1] V. comme prodrome de cette campagne l'exposé des motifs du projet de résolution (qui ne fut pas suivi d'un vote) déposé par MM. Sans-Leroy, Lockroy, Dreyfus, Clémenceau, Chambre, annexes, 1888, *J. off.*, p. 143, et lire surtout en faveur de la transformation de la Banque de France en Banque d'État, le discours de M. Millerand, Chambre des députés, séance du 27 juin 1892.

[2] En vertu du projet de renouvellement anticipé du privilège (projet Rouvier, Chambre, annexes, session 1891, *J. off.*, p. 300) amendé par la commission (V. rapport Burdeau, Chambre, annexes, session 1892, *J. off.*, p. 265 et suiv.), et dont la discussion a commencé à la Chambre des députés (22 juin-6 juillet 1892), la Banque obtient la prorogation de son privilège jusqu'en 1921, soit 23 ans de prorogation, durée qui peut paraître excessive si on la compare aux 10 années accordées par les lois de prorogation aux Banques nationales en Allemagne, en Autriche et surtout au régime anglais dans lequel le monopole peut être dénoncé d'une année sur l'autre. La Banque est autorisée à élever de 3,500 à 4 milliards le chiffre de ses émissions, extension dont l'opportunité est discutable. En retour, l'État obtient de la

637. Comparaison entre la situation et les opérations des principales Banques d'émission. — Le capital des deux banques nationales de France et d'Angleterre est prêté à l'État sous forme principale de placement en rentes. Le capital de la Banque de France est représenté par 182 1/2 millions (depuis 1857)[1], et, en outre, par 52 millions de propriétés immobilières et réserves diverses[2]. La Banque d'Angleterre possède en rentes sur l'État 16,2 millions de ££ dont 4 millions immobilisées; c'est un prêt à l'État qui est confié au département de l'émission. Le département des opérations de banque dispose d'un capital social en rentes disponibles de 14 1/2 millions ££ (363,8 millions de francs), capital presque double de celui de la Banque de France. Au lieu de faire du capital placé en rentes le gage direct des porteurs de billets comme en Amérique, ce fonds, en France et en Angleterre, fait l'office d'un cautionnement simple.

Les éléments véritables de la convertibilité se trouvent dans le rapport entre l'encaisse métallique et le portefeuille. Sauf à

Banque le service gratuit du paiement des arrérages des rentes et des émissions d'emprunts, quelques services de trésorerie, une contribution annuelle en argent, d'abord de 2 millions puis de 2,5 millions à partir de 1898 jusqu'à 1920, enfin l'abandon de tout intérêt pour les avances au Trésor et l'abandon au Trésor de 7 millions de billets périmés. Au profit du public, la Banque s'engage à créer 11 succursales, 30 bureaux auxiliaires, et à rattacher 60 nouvelles villes, à faire l'escompte quotidien dans toutes les succursales, à réduire les commissions de virement, à abaisser à 5 et 10 fr. le minimum d'escompte, à faire des avances sur des valeurs plus nombreuses, à admettre le remplacement de la 3e signature pour l'escompte par un dépôt de titres, à faire pour le compte des particuliers la capitalisation des arrérages de rentes, enfin à accorder l'escompte aux effets endossés par certaines associations de crédit agricole. Le taux maximum de l'escompte est fixé à 5 p. 100. — Il est très-présumable que, malgré la durée excessive de la prorogation, ce projet sera voté sans grandes modifications, à raison des avantages qu'il offre par ailleurs pour l'État et le public. On peut regretter cependant deux lacunes, l'une quant à l'exécution des ordres de bourse au comptant qui aurait pu être adjointe aux services de la Banque, l'autre plus importante encore en ce qui concerne l'escompte du papier étranger de premier ordre. La création d'un portefeuille étranger, comme celui de la Banque de Belgique ou de la Banque de l'Empire d'Allemagne procurerait du papier de change et une réserve d'or supplémentaire productive d'intérêts.

[1] La loi du 9 juin 1857 doubla le capital de 90 millions fixé par la loi de 1848.

[2] Les rentes de la Banque se décomposent en 99 1/2 millions de rentes disponibles (capital antérieur à 1857), 100 millions de rentes immobilisées (loi de 1857), 23 millions de rentes de réserve à titres divers, 4 millions de réserve immobilière.

y revenir plus tard pour en rechercher les causes, il est d'observation générale que l'encaisse, d'une part, le portefeuille et la circulation, d'autre part, varient en raison inverse :

Fin décembre.	Encaisse.	Avances sur titres ou lingots.	Portefeuille.	Circulation.	Comptes-courants. Engagements à vue.
1869	1,263	126,5	604	1,289	520
1873	750	136	1,140	2,821	387
1877	2,070	142	609	2,463	731
1882	2,060	319	980	2,767	706
1888	2,250	273	596	2,600	647
1889	2,517	273,7	665	3,016	707
1890	2,372	263	868	3,051	620
1891	2,591	298	856	3,194	739

Le rapport de l'encaisse à l'ensemble du passif à vue ressort à 66,65 p. 100 (1888), 67,66 p. 100 (1889), 73 p. 100 (1890), 66 p. 100 (1891). Pour la Banque d'Angleterre, la proportion de l'encaisse à la circulation a été de 52 p. 100 (1857), 65 p. 100 (1864), 85 p. 100 (1882), 86 p. 100 (1886); celle de l'encaisse aux engagements à vue et circulation réunis aux mêmes dates de 27; 33; 40; 39,5 p. 100; 38 p. 100[1].

La Banque de l'Empire d'Allemagne (fin 1891) présente la situation suivante : encaisse, 1,127 millions de francs, avances 173, portefeuille 715, circulation 1,403, comptes-courants 500. Le rapport de l'encaisse aux engagements à vue et circulation réunis ressort ainsi à 59,2 p. 100.

638. Plusieurs questions se posent en examinant le fonctionnement des grandes Banques nationales : 1° quelle est leur part dans l'ensemble des opérations de crédit commercial ; 2° quelle est leur influence sur le règlement de la circulation monétaire et fiduciaire.

La première question est celle de la centralisation des opérations de banque. Les données fournies par les bilans ne donnent

[1] Voici les résultats comparés des derniers bilans de la Banque de France et de la Banque d'Angleterre : *BANQUE DE FRANCE* (26 août 1892) : Encaisse 2,969 millions, portefeuille 431, avances sur lingots ou titres 218, billets en circulation 3,038, billets à ordre 42, compte-courant du Trésor 441, comptes-courants 411, rapport de l'encaisse à l'ensemble du passif à vue 72 p. 0/0. — *BANQUE D'ANGLETERRE* (28 juillet 1892), *Émission :* Pouvoir d'émission 42 millions ££, encaisse 25,5. — *Banque :* comptes-courants 36,6, portefeuille : État 13,5, particuliers 24,8, *réserves :* banknotes 15,7; espèces 1,2. Proportion de la réserve aux engagements, 44,5 p. 0/0.

qu'une induction première. Evidemment, les 25 à 30 millions ££ de portefeuille et avances de la Banque d'Angleterre (ce qui est un chiffre moyen) ne représentent qu'une faible fraction du courant d'affaires du marché de Londres. Au dire de personnes compétentes, la Banque d'Angleterre[1] n'escompterait guère en moyenne que 1/30e des lettres de change du Royaume-Uni : ce n'est qu'une puissance secondaire en ce qui concerne l'escompte, plus secondaire encore relativement aux dépôts. En France, sur un mouvement d'affaires au total certainement moindre, la Banque de France a un portefeuille généralement supérieur à celui de la Banque d'Angleterre : le portefeuille est sujet à de très-fortes oscillations. En 1877 (23 mars), il descendit à 387, en 1878 à 335, en 1886 à 413 millions; l'apogée a été 1,720 millions (1882) et, depuis, 1,436 millions (janvier 1891). Si l'on considère le montant annuel de l'escompte, c'était déjà 6,7 milliards en 1869. Depuis il y a eu progression, mais une progression faible, si on la compare au développement des affaires de crédit : les escomptes annuels de la Banque ont augmenté de 2 milliards 1/2 environ (le maximum a été de 11,3 milliards (1881 et 1882); après être redescendu à 8,2 en 1888, il est remonté à 9,180 millions (1889))[2]. C'est que, depuis une trentaine d'années, de grandes institutions financières se sont constituées et ont fait, pour l'escompte et les avances, une vive concurrence à la Banque nationale. On évalue à 900 millions le portefeuille de six seulement des principales compagnies financières parisiennes; les banques particulières et les compagnies de chemins de fer ont, d'autre part, un portefeuille d'environ 200 millions. La Banque de France n'a donc plus la même prépondérance que par le passé. Pour élargir son mouvement d'affaires, elle devrait imiter la Banque d'Angleterre, admettre des différences pour l'escompte, et ne fixer qu'un maximum ou un minimum. Ce pourrait être le moyen de ressaisir à l'escompte des papiers de premier ordre qui lui échappent, contrairement au but de

[1] Voici l'indication des variations les plus considérables du portefeuille de la Banque d'Angleterre : 31 millions liv. st., 1857; 14 millions liv. st., 1859; 33,4, 1866; 13.7, 1869; 28,8 en 1873; 15,2 en 1876; 29,1 en 1883; 18,7 en 1886; 31 millions (fin 1891).

[2] Un fait notable est la progression du nombre des effets escomptés. 13,276,000 (1891). Sur les effets inférieurs à 100 fr., la progression a été de 66 p. 0/0 dans la dernière période décennale. V. Moireau, *op.* et *loc. cit.*

l'institution, parce qu'ils trouvent ailleurs sur le marché financier un taux d'escompte moindre. Grâce à cette façon de procéder elle pourrait aussi obtenir du papier long; on a remarqué que le portefeuille de la Banque est composé en grande partie de papier court, d'où il suit que, lorsque le taux de l'escompte est très-faible, 2 p. 0/0, par exemple, les frais de recouvrement absorbent une grande partie des bénéfices de l'escompte [1].

639 **Règlement de la circulation monétaire et fiduciaire. —** Le rôle d'une Banque nationale, quant au règlement de la circulation monétaire et fiduciaire, est son rôle essentiel. La Banque de France est le plus vaste réservoir d'espèces métalliques du monde entier : son encaisse qui a dépassé 2 milliards en 1878 n'est d'une façon persistante descendue au-dessous que de 1880 (2e semestre) à 1882 (1er semestre). De 1850 à 1865 l'encaisse qui n'atteignait pas 600 millions a suivi un mouvement ascensionnel rapide dans le cours des cinq dernières années, 2,174 millions 1886, 2,400 (1890), 2,512 (1891), puis dans le 1er semestre de 1892, par une progression sans précédent, l'encaisse a atteint d'abord 2,600 millions (mars), 2,700 (avril), 2,800 (mai), 2,880 (juin). On peut prévoir que cette marche ascendante continuant (2,969 millions fin août) le niveau de 3 milliards sera bientôt atteint [2]. C'est l'une des conséquences de l'incroyable puissance d'absorption des métaux précieux que possède la France et aussi la preuve de la part relativement très-forte que le numéraire conserve dans la circulation générale, à cause de l'insuffisante diffusion du commerce de banque. Ce qui vient encore à l'appui de ce fait, c'est la comparaison des comptes-courants de Paris et des succursales, 363,3 pour Paris et 62,8 millions seulement pour les succursales (1892 fin juillet); encore ce dernier chiffre atteste-t-il un progrès, car les moyennes annuelles des années antérieures à 1877 ne dépassaient guère 25 millions. Au surplus, on sait que notre stock métallique est d'au moins 8 milliards (n° 558); par conséquent, les autres éta-

[1] Malgré cela, les bénéfices de la Banque de France sont, on le sait, dûs à l'escompte pour la part de beaucoup la plus forte. V. ci-dessus, n° 636 en note.

[2] Les encaisses métalliques les plus considérables après la nôtre (États-Unis mis à part) sont celles de la Banque de Russie 1,445 millilions et de la Banque impériale d'Allemagne 1,127 millions (1891).

blissements financiers, et surtout les particuliers, retiennent d'abondantes réserves d'or et d'argent.

Sur un stock métallique de 3,200 millions que possède l'Angleterre, la Banque nationale ne concentre en moyenne que 550 millions (557 millions, fin 1891), soit environ 1/6e de la circulation totale. Cependant cette encaisse, si peu considérable en raison de la concentration des opérations de banque, est la réserve métallique suprême du pays. Les autres grandes banques conservent fort peu d'argent, parce qu'elles font leurs règlements par compensations de chèques et soldent les différences au moyen des comptes-courants que leur ouvre la Banque nationale. Cette centralisation crée un réel danger, lorsque la quantité de numéraire totale comme en Angleterre, comparativement à la circulation générale, est très-faible; en temps de crise, l'assaut est donné à la réserve sans que la Banque ait pu à l'avance mesurer le danger, aussi est-elle obligée de se défendre par une élévation de l'escompte à des taux de panique. C'est qu'en effet, quand une banque a pour clients des particuliers dont chacun a un compte spécial, elle mesure sa réserve sur la connaissance qu'elle a des conditions actuelles du crédit de chacun d'eux, mais il cesse d'en être ainsi avec la concentration des opérations de banque. Bagehot en donne un exemple bien frappant : après 1871, le gouvernement allemand avait adopté pour banquier l'une des principales *joint stock banks*, la *London Bank*; or, à plus d'une reprise, le dépôt allemand s'éleva à 100 millions de francs; la Banque d'Angleterre, ne connaissant que le compte de la *London Bank*, ignorant à combien pouvait s'élever, sur les livres de celle-ci, le crédit du gouvernement allemand, était menacée de se voir enlever du jour au lendemain la somme considérable de 100 millions. Ce résultat imprévu devait se produire fatalement, que la *London Bank* réduisît son dépôt à la banque (le contre-coup eût alors été direct), ou que, pour reconstituer son encaisse, elle restreignît ses escomptes et fît ainsi refluer les demandes d'escompte vers la Banque d'Angleterre.

La concentration de la réserve métallique fait la sensibilité du marché financier de l'Angleterre. Les affaires du monde entier s'y règlent en définitive au moyen de la réserve unique de la Banque qui peut être assaillie à l'improviste; l'insuffisance de cette réserve est aujourd'hui reconnue par les financiers anglais

(n° 617). La centralisation des opérations de crédit en Angleterre a conduit à ce résultat, malgré la pluralité des banques d'émission. L'instabilité de crédit qui en résulte est la contre-partie de l'économie si remarquable de numéraire, obtenue par les procédés de liquidation du *Clearing* et au moyen des comptes-courants des banquiers à la Banque d'Angleterre. A cause de la solidarité qui unit aujourd'hui les grands établissements financiers des différents pays, la concentration du crédit présente peut-être moins de péril qu'autrefois, mais le péril est encore très-redoutable[1].

640. A une Banque nationale on peut demander trois choses : 1° du comptant ou du numéraire; 2° des billets comme instrument de circulation; 3° des services de caisse, à titre de comptes-courants ou de virements. On sait la masse énorme d'affaires qui, en Angleterre, se règle chez les banquiers, au moyen des chèques, et pour le solde des comptes de chèques à la Banque nationale. En France, l'organisation des services de caisse chez les banquiers, est de beaucoup inférieure; cependant, par l'examen de l'ensemble des mouvements de caisse de la Banque de France, on peut juger de l'importance relative des espèces, des billets et des virements. En 1850, le numéraire solde 18 p. 0/0 des opérations (2,327 millions sur 12,789), les billets 54 p. 0/0 (6,962), les virements 27 p. 0/0 (3,499); en 1869, la proportion s'abaisse pour la monnaie à 12 p. 0/0 (6,111 sur 50,666), celle des billets est encore de 45 p. 0/0 (22,862), les virements sont montés presque au même niveau (21,692); en 1880, la part de la monnaie est réduite à 7,5 p. 0/0 (5,323 sur 70,131); les

[1] On a eu cependant une nouvelle preuve en novembre 1890 de la sensibilité de la circulation fiduciaire anglaise, lorsque fut révélée la situation de la maison Baring : si l'on compare le bilan du 14 novembre 1890 à celui de la même date 1889, on ne trouve dans l'encaisse métallique qu'une diminution de 897,000 liv. st., mais la proportion de la réserve aux engagements (malgré une diminution dans la masse des billets en circulation) était descendue de 41 à 33 p. 0/0. A la suite de cette crise, le portefeuille monta à 36 millions (20 novembre). L'année précédente, lors de la suspension de paiements du Comptoir d'escompte, la Banque de France, non seulement, a traversé la crise produite par ce sinistre financier sans grave dommage pour elle, mais elle a soutenu le crédit public en faisant au Comptoir d'escompte une avance de 140 millions sur garanties. En 1891, la Banque est également intervenue pour amortir les effets de la chute de la Société des dépôts et comptes-courants. Il y a du rapprochement de ces faits plus d'un enseignement à tirer.

billets et les virements entrent dans la composition du reste pour des valeurs sensiblement égales (32,095 et 32,713); enfin, en 1888, sur 73,661 millions la monnaie entre pour 4 p. 0/0 seulement (3.006), les billets pour 45 p. 0/0 (33,762) et les virements toujours en progression pour 50,5 p. 0/0 (36,892)[1].

D'après M. Newmarch, les paiements faits à Londres dans le commerce se décomposeraient de la manière suivante : chèques et comptes-courants 90 p. 0/0, billets de banque 9 p. 0/0, et numéraire 1 p. 0/0. L'enquête faite aux États-Unis par le contrôleur de la circulation, M. Knox, a établi que les paiements, dans environ 2.000 banques, se répartissaient ainsi 0,81 p. 0/0 en monnaie; 4,06 en billets de banque, 95,13 p. 0/0 en chèques et traites. — Le billet de banque joue donc en France un rôle secondaire, relativement aux comptes-courants, mais beaucoup plus considérable encore qu'il ne l'est en Angleterre et surtout aux États-Unis; et cela d'autant plus que les billets se maintiennent largement dans la circulation générale où ils rendent des services, en sorte que leur passage dans les caisses de la banque n'indique pas suffisamment leur rôle effectif[2]. Eu égard à la population, la circulation fiduciaire est de plus de 80 fr. par tête en France[3]; en Angleterre elle est de moins de 25 fr.[4].

641. Observations quant à la circulation du billet de banque. — Partout, le billet de banque n'est qu'un moyen de liquidation de faible puissance et un instrument de crédit assez restreint. Toutefois, en Angleterre, bien que le billet de banque ne serve aux règlements que dans une proportion moindre qu'en France,

[1] *Bull. de statist. et législ. comp.*, 1889, t. I, p. 68.

[2] M. Juglar fait remarquer à ce sujet que le chiffre maximum des billets dans le mouvement des caisses ne correspond pas aux époques où l'émission est la plus forte (*Du rôle du numéraire dans les caisses de la Banque*, recueil Vergé, t. II, 1874, p. 719 et suiv.).

[3] Si dans les mouvements de caisse de la Banque de France, la monnaie n'entre plus que pour une quotité très-faible (4 p. 0/0), il n'en est pas de même dans la circulation générale. Une enquête faite par le ministère des finances, sur 20,000 caisses publiques, en 1885, a donné les résultats suivants : 52,8 millions dont 35,7 pour les billets, soit 68 p. 0/0 et 17.1 pour le numéraire soit 32 p. 0/0.

[4] Elle y est rapidement décroissante : en 1884, elle était encore de 1 £ 75 par habitant. En 1887, le quotient de la circulation totale par le nombre d'habitants est pour l'Angleterre 0 £ 96; de 1 £ 49 pour l'Écosse et 1 £ 17 pour l'Irlande.

il y occupe, d'une manière plus constante, le rôle d'un titre de crédit. L'Acte de 1844 autorise une circulation à découvert et, sans atteindre à la limite légale, il arrive fréquemment que le rapport entre l'encaisse et le passif à vue ne dépasse pas 40 à 45 p. 0/0.

En France, la circulation fiduciaire a été purement nominale en 1851 : (l'encaisse 564 millions dépassant la circulation 525), puis elle suivit une progression à peu près continue jusqu'en 1869 où elle atteignit 1,350 millions. L'encaisse, pendant cette période, traversait plusieurs phases : la première de décroissance de 1851 à 1857; une seconde d'augmentation, en effet, de 1857 à 1859 (elle passa de 230 à 568 millions; une troisième de nouvelle décroissance de 1860 à 1864; enfin, la dernière, de progression rapide de 1864 à 1869 (de 251 millions l'encaisse s'éleva à 1,186 millions). Après 1870, si l'on passe sous silence les années où le cours forcé a été en vigueur, la circulation fiduciaire n'a eu qu'un faible excédent (1878-1879) et même, l'année 1879 a vu reparaître la situation de 1851 : à partir du mois de mai, l'encaisse a dépassé la circulation. Cette situation anormale ne devait pas se prolonger longtemps. Sous l'influence de la crise de 1882, un écart de 900 millions se produisit entre l'encaisse (2 milliards), et la circulation (2,900). A partir de 1886 l'encaisse se relève (2,250), tandis que la circulation se resserre (2,560 septembre 1888); l'année 1889 apporte le relèvement simultané de l'encaisse (2,580 millions septembre) et de la circulation; le chiffre de 3 milliards est dépassé à la fin de l'année et se maintient presque constamment en 1890 et en 1891. En janvier 1891, la circulation dépasse 3,220 millions dépassant l'encaisse de plus de 850 millions (n° 637). C'est un excédent considérable : on a songé à frapper d'un impôt à taux progressif les émissions à découvert qui, au delà d'une certaine mesure, peuvent stimuler à l'excès les opérations de crédit en amoindrissant le gage de la circulation [1].

642. Le monopole d'émission qui donne l'avantage d'un cré-

[1] Il ne faut pas oublier que la moitié environ de l'encaisse de la Banque de France est formée d'argent qui pourrait bien servir au remboursement, mais ne servirait pas sans de grosses pertes à solder nos dettes envers les pays monométallistes-or. V. Bonnet, *La Circulation fiduciaire*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er avril 1884.

dit gratuit, lorsque le billet de banque est vraiment un titre de crédit, impose au contraire une assez lourde charge lorsque l'émission est contenue dans les limites de l'encaisse. Le public demande à la Banque des billets pour faciliter la circulation, mais celle-ci n'a plus aucun intérêt à en émettre puisque les frais de la fabrication sont à sa charge et que l'on trouve très-mauvais qu'elle fasse difficulté pour rembourser les billets faux. En outre, d'après plusieurs législations, des mesures fiscales frappent l'émission. A cet égard, le bon sens indique que la seule émission soumise à l'impôt doit être l'émission réellement fiduciaire. Ainsi la Banque de France acquitte un droit de timbre qui produisait au temps où elle ne recueillait presqu'aucun bénéfice de l'émission, 3,700,000 fr. D'après la loi du 13 juin 1878, les seuls billets désormais soumis au timbre sont ceux qui correspondent à des opérations de banque productives, escomptes, prêts ou avances.

643. Jusqu'à quel point le billet de banque peut-il se substituer à la monnaie dans la circulation générale? Nul doute que l'emploi du billet ne soit favorisé par le cours légal. En Angleterre et en plusieurs pays, on sait que de même que la monnaie d'or, les bank-notes sont un *legal tender* tant que la Banque les rembourse à bureau ouvert. Tous les paiements peuvent donc se faire (sauf pour les sommes minimes) avec le papier de crédit. Chez nous, en temps normal, jusqu'en 1870, les billets ne circulaient qu'autant qu'ils étaient librement reçus; mais il a été dit déjà (n° 611) que quand le régime du cours forcé prit fin en janvier 1878, les billets conservèrent le cours légal que leur avait donné la loi du 12 août 1870. Le cours légal permet d'économiser une plus grande quantité de numéraire puisqu'il assimile, au point de vue libératoire, le billet à la monnaie et prévient toute chicane. Enfin, grâce au cours légal, la Banque est dispensée d'envoyer du numéraire dans ses succursales; c'était sous le régime ancien la cause de déplacements coûteux et inutiles. Le seul danger du cours légal est qu'il peut contribuer à augmenter l'intensité des crises en opérant la concentration excessive de la réserve métallique : de fait, depuis qu'il existe, du moins depuis 1876, d'une façon presque constante 2 milliards, 2 milliards et demi et maintenant près de 3 milliards sont restés immobilisés dans l'encaisse de la Banque de France.

Le billet pourrait-il remplacer la monnaie dans les échanges de faible valeur? C'est la question des petites coupures. Chez nous, les coupures sont de 1,000, 500, 200, 100 et 50 francs. La Banque a, en grande partie, retiré de la circulation les coupures moindres (5, 20, 25 fr.) autorisées par la loi de 1871. En 1888, il ne restait plus que 4 millions environ de billets inférieurs à 50 francs. Les billets de 50 et de 100 francs sont en quantité insuffisante. Pourquoi cet abandon des plus faibles coupures? Pourquoi en Angleterre n'a-t-on pas admis de billets au-dessous de 5 livres sterling? Pourquoi, enfin, n'est-ce qu'en 1840 qu'a été créé chez nous le billet de 100 francs et, en 1857, le billet de 50 francs? On ne le voit pas tout d'abord, car l'expérience qui a été faite après 1870, montre que le public s'habitue très-bien à la circulation du papier et que d'ailleurs avec les petites coupures on peut économiser plus de numéraire. Si la Banque a cherché jusqu'en ces derniers temps à en restreindre la circulation, c'était sans doute à cause des charges fiscales qui lui incombaient; mais il y a d'autres raisons permanentes : les faibles coupures donnent plus de facilité à la contrefaçon à cause de l'ignorance du public ou de l'inattention dans les petits paiements. On croyait aussi qu'on n'avait plus à craindre l'élasticité des demandes de remboursement, mais l'expérience faite après 1870 montre que la clientèle des petites coupures est peu impressionnable, que la circulation s'en maintient très-longtemps. Il y a d'ailleurs en faveur des petites coupures, une considération fort importante dans les pays de bimétallisme : la large circulation qui en est faite donne le moyen de faire refluer la monnaie non dépréciée vers la Banque nationale et d'éviter la crise monétaire qui pourrait résulter de l'épuisement de cette partie de la réserve métallique sous l'influence d'un change contraire[1] (n° 548).

[1] Cf. sur ce point les déclarations de M. Germain à l'Académie des sciences morales (séance du 9 juillet 1892).

CHAPITRE IV.

MÉCANISME DU CRÉDIT (SUITE). LA SPÉCULATION ET LES OPÉRATIONS DE BOURSE. BANQUES DE SPÉCULATION ET CRÉDITS MOBILIERS.

§ 1.

Spéculations sur le cours des marchandises et des valeurs mobilières. Opérations de bourse.

644. Les variations de prix des marchandises et des valeurs mobilières donnent naissance aux opérations qui s'accomplissent dans les Bourses de commerce. Au double point de vue économique et juridique, il convient de distinguer celles qui se font au comptant de celles qui ont lieu à terme; ces dernières seules se rattachent au crédit, mais la question de la spéculation doit être examinée dans son ensemble afin de mieux établir la part du bien et du mal.

645. Spéculations au comptant. — Qu'elles se portent sur les marchandises ou sur les valeurs industrielles, l'effet en est généralement très-utile : relativement aux unes, elles modèrent les variations extrêmes des prix au profit des consommateurs, et, quant aux autres, elles aident au développement de la richesse publique; c'est ce que nous allons constater par l'analyse.

A. *Spéculations au comptant sur les marchandises.* — Nous prendrons de préférence l'exemple des spéculations sur les céréales, parce que la peur des accaparements a fait envisager ces spéculations avec défaveur (n° 571). Nous ne supposerons pas d'ailleurs que la spéculation vise, au moyen d'un syndicat de capitaux coalisés, à réaliser un monopole. Il faut déterminer les effets de la spéculation dégagée de toute manœuvre de ce genre. L'intérêt de celui qui achète des quantités considérables de blé est de les vendre au plus haut prix possible; pour cela, il doit

les offrir dans les endroits où l'offre est insuffisante. Le spéculateur sur les grains prévient donc la disette en portant les denrées achetées dans les contrées où la récolte a manqué. Il retire au contraire les céréales des marchés où elles surabondent et empêche de la sorte un avilissement des prix nuisible aux cultivateurs. Plus la spéculation se porte sur les grains, plus aussi la concurrence oblige les spéculateurs à vendre à des conditions raisonnables : ainsi les approvisionnements se font sur tout le territoire et les prix se nivellent[1]. Le commerce et la spéculation sur les grains rendent donc d'éminents services à l'agriculture et à la masse des acheteurs. Ces vérités furent mises en pleine lumière par Turgot dans ses *Lettres sur la liberté du commerce des grains*. Décrétée en 1764, supprimée en 1770, rétablie par Turgot en 1775, la liberté du commerce des grains succomba l'année suivante lorsque l'illustre homme d'État sortit du ministère.

B. *Spéculations au comptant sur les valeurs mobilières.* — La multiplicité des sociétés par actions, sociétés industrielles (compagnies de chemins de fer, sociétés minières, compagnies de gaz, d'électricité, etc.) ou sociétés financières (banques de diverses espèces, sociétés d'assurances), a donné naissance à un mouvement immense de transactions et de spéculations sur valeurs mobilières négociables. Les principales de ces spéculations ont cependant encore pour objet les effets publics; mais les valeurs industrielles et financières ont pris à côté d'elles une place considérable. Les actions des compagnies de finance ou d'industrie sont, dès avant libération complète, transmissibles par transfert ou endossement et même, sous certaines conditions, peuvent devenir au porteur (art. 2 et 3, loi de 1867)[2]. En outre, les sociétés par actions font sur une large échelle appel au crédit par voie de souscriptions d'obligations. Ces obli-

[1] La spéculation a un autre avantage purement matériel : si le commerce des céréales par l'entremise des spéculateurs était entravé, chaque cultivateur devrait, en attendant l'occasion de vendre, emmagasiner sa récolte dans de mauvaises conditions; ce seraient des pertes de temps et de grains, car les dépôts particuliers ne présenteraient pas, contre l'humidité, la chaleur, l'invasion des insectes, les mêmes garanties que les greniers construits spécialement et placés sous une surveillance constante.

[2] V. sur le projet de loi de 1890 qui n'admet la conversion en titres au porteur qu'après libération intégrale ci-dessous, n° 649.

gations, négociables elles-mêmes, alimentent aussi le marché des valeurs. On sait que, entre autres motifs, afin de faciliter la négociabilité, les actions et les obligations, au lieu de former une quote-part variable à l'infini du capital social, sont de même valeur, par exemple 1/10000e, 1/20000e du capital. Dès lors, il est tout aussi aisé, d'après le cours du marché, de connaître par une cote officielle la valeur de chaque espèce d'actions ou d'obligations que celle des diverses denrées ou marchandises; et c'est ainsi que, chaque jour, la cote de la Bourse donne le cours des principales valeurs industrielles et provoque des calculs de spéculation indéfinis selon les prévisions ou les conjectures de hausse ou de baisse.

Cela dit, il est aisé de concevoir en quoi consistent les spéculations au comptant sur valeurs mobilières : j'achète certaines actions ou obligations dont je prévois la hausse, en vue de les revendre ensuite avec prime, ou, au contraire, j'en vends d'autres qui me paraissent devoir baisser, avec l'intention de les racheter à plus bas prix et de gagner la différence. Évidemment, il n'y aurait qu'à reproduire, au sujet de ces opérations, ce qui vient d'être dit à propos du commerce des céréales : elles atténuent les fluctuations des cours; il faut même ajouter qu'elles facilitent le classement des valeurs industrielles. Le capitaliste qui s'y livre ne fait pas autre chose que le commerçant qui écoule des marchandises pour en acheter d'autres, en choisissant le moment le plus opportun, afin d'acheter à bas prix et de vendre cher. De fait, la spéculation consiste souvent à vendre une valeur pour en acheter une autre ou à acheter sur une place où elle est à un taux relativement bas une valeur et à la revendre ensuite sur une autre place où elle est cotée à un prix supérieur : c'est ce qu'on nomme les arbitrages de bourse. Ils ont lieu sur les valeurs internationales qui se négocient sur plusieurs grandes places à la fois, comme sur les fonds d'État, par exemple les fonds russes, italiens, sur les actions des chemins de fer, etc... Grâce à ces opérations, le marché des valeurs échappe très-promptement aux influences locales provenant de la pénurie ou de la surabondance des capitaux.

646. **Spéculations à terme.** — 1° *Sur les marchandises*[1]. — Ce sont les ventes à livrer que l'extension des rapports de com-

[1] V. Claudio Jannet, le *Capital et la spéculation*, 1892, p. 231 et suiv.

merce et la facilité des communications ont multipliées d'une façon surprenante. L'exemple suivant donnera une idée de ce genre d'opérations : en prévision d'une hausse des céréales, j'achète au cours d'aujourd'hui 100 quintaux de blé qui devront m'être livrés dans un mois ; ou, en sens inverse, je vends au cours actuel 100 quintaux de blé à livrer dans un mois parce que je prévois une baisse de prix. On ne saurait hésiter à approuver ces opérations à crédit, pourvu qu'elles ne dégénèrent pas en un simple pari sur la valeur actuelle et future ; elles sont imposées par les nécessités légitimes du commerce. Que veulent les parties contractantes? S'assurer un approvisionnement à des conditions avantageuses, ou, au contraire, être en mesure de compter sur un débouché moyennant un prix rémunérateur. Des marchés très-sérieux peuvent ainsi se conclure soit sur échantillons, soit sur types connus, lors même que le vendeur n'aurait pas dès maintenant les quantités qu'il s'est engagé à fournir à l'échéance, ou que, de son côté, l'acheteur ne disposerait pas présentement du prix : c'est l'effet ordinaire du crédit. Il n'y a donc pas à insister davantage sur ce point et aucun doute n'a pu jamais exister ni sur l'utilité ni sur la validité juridique de ces ventes à livrer, et aujourd'hui moins que jamais la loi du 28 mars 1885 ayant proclamé la validité des marchés à terme.

Seulement ces sortes de ventes dégénèrent facilement en un véritable jeu, lorsqu'il est entendu qu'il sera loisible à l'une des parties de ne pas exécuter le contrat en payant simplement la différence entre le cours actuel et le cours à l'échéance fixée. Si, par exemple, les 100 quintaux de blé sont à 25 fr. le jour de la vente et à 27 fr. au jour de la livraison, le vendeur s'affranchira de l'obligation de livrer en soldant 2 fr. par chaque 100 kilogr. Dans le cas, au contraire, où ils ne vaudraient plus que 23 fr., l'acheteur n'ayant pas de quoi régler son prix, paiera une différence de 2 fr. égale à la somme qu'il perdrait, s'il était obligé de revendre au comptant le blé dont il aurait dû prendre livraison pour se libérer de sa dette.

La pratique suivie pour la plupart des spéculations sur marchandises dans les Bourses de commerce, permet de ne pas confondre avec les marchés sérieux les simples paris sur différences. Les marchés à livrer se font par *filières*, c'est-à-dire au

moyen de titres destinés à être endossés au profit des acheteurs à terme successifs; or ces titres portent indication de la marchandise à livrer et des magasins où elle est consignée sous tel numéro d'entrée, c'est-à-dire, qu'ils individualisent l'objet du contrat. Dans ces conditions, qui sont observées pour les marchés à terme relativement à la plupart des marchandises (cotons, sucres, farines, etc.), il n'est pas à craindre que les spéculations ne dégénèrent en un simple jeu puisqu'elles portent sur des stocks existants dont les filiéristes disposent successivement. Les marchés sur différences ainsi réglementés sont donc sérieux et peuvent être utiles : 1° ils servent d'assurances aux négociants engagés dans des opérations à terme éloigné; des opérations en sens inverse des premières leur permettent de limiter leurs risques. 2° Ils donnent aussi aux importateurs le moyen de profiter de ce que les marchandises qui leur sont expédiées sont de qualité supérieure au type qu'ils ont vendu à terme. Ils peuvent les vendre au comptant s'ils en trouvent un prix avantageux et se couvrir en faisant un achat à terme. Malheureusement, ces sages traditions ne sont pas toujours suivies : en Angleterre pour les cotons, aux États-Unis pour les blés, chez nous pour les huiles, les spéculations portent sur des marchandises fictives. Aux États-Unis, en 1887, on a calculé que les marchés à terme ont porté sur une quantité égale à deux fois la récolte totale du globe! Trop souvent les spéculations sur marchandises sont aussi déréglées que celles qui ont lieu sur les valeurs mobilières. Il y a cependant un frein possible : c'est la police des marchés qui est faite par des corporations libres, des chambres de liquidation. Au besoin la loi pourrait exiger une individualisation précise des marchandises cédées par filières. Il y a un autre frein dans nos lois, celui qui résulte de l'article 419 du Code pénal punissant les manœuvres frauduleuses (bruits de bourse, fausses nouvelles, etc.), ayant pour but de déterminer la hausse ou la baisse des marchandises.

2° *Spéculations à terme sur les valeurs mobilières.* — Une distinction générale se présente entre les marchés à terme à forfait, dits *marchés fermes,* et les *marchés à prime* dans lesquels il y a faculté de se dédire moyennant le paiement d'une différence. Seulement, tandis que le marché à forfait sur marchandises ne compte pour ainsi dire aucun adversaire, soit parmi les

jurisconsultes, soit parmi les économistes, les marchés à terme sur valeurs, même sans faculté de dédit, ont donné et donnent lieu encore à de vifs débats. La loi ou la jurisprudence les a plusieurs fois improuvés (arrêts du Conseil de 1724, 1785, 1786; lois de fructidor an III et de vendémiaire an IV; arrêté du 27 prairial an XIII). La validité en a été sérieusement contestée jusqu'à la loi du 28 mars 1885[1]. La jurisprudence après plusieurs vicissitudes admettait, depuis 1832, la validité des marchés à terme et ne les repoussait que si, d'après la situation particulière des parties, on pouvait croire qu'il y avait jeu ou pari. C'était peut-être une base bien arbitraire, mais, au moins, était-ce une digue opposée aux abus de la spéculation puisque les intermédiaires de ces marchés fictifs, les agents de change, agissant non comme courtiers mais comme commissionnaires, couraient le risque de se voir opposer l'exception de jeu. Les intermédiaires officiels des transactions à la bourse avaient un intérêt à s'enquérir du point de savoir si les parties, eu égard à l'importance du marché, avaient la possibilité de l'exécuter par la livraison des titres ou par le paiement. Le but de la jurisprudence était de restreindre les spéculations *à découvert*, c'est-à-dire qui s'engagent sans capitaux ou sans titres en permettant la réalisation. Aujourd'hui tous les marchés à terme, même ceux qui ne sont qu'un pur jeu sur différences sont reconnus par la loi[2]. Il y a plus : le délit d'agiotage a disparu par l'abrogation des articles 421 et 422 du Code pénal[3]. Comme pour les spéculations sur marchandises, seules, les manœuvres frauduleuses en vue d'amener la

[1] V. sur cette loi Lyon-Caen, notice dans *l'Annuaire de législ. franç.*, 1886, p. 38 et suiv.

[2] Il n'est même pas permis de prouver que dès le moment du contrat les parties n'ont aucunement eu l'intention de l'exécuter, mais seulement de parier sur différence : la présomption absolue de la loi est qu'un marché à terme ne saurait être un jeu! Ainsi il n'y a pas, aux yeux de la loi, de jeux de bourse!

[3] Ces articles faisaient une distinction : dans un intérêt de crédit public, ce qu'ils avaient voulu proscrire, c'est la spéculation à la baisse sur les fonds d'État; ils laissaient au contraire impunis les paris à la hausse; en effet, il n'y avait pas délit si l'acheteur (celui qui spécule à la hausse) n'avait pas les fonds disponibles pour l'exécution, tandis qu'il y avait délit si le vendeur (le spéculateur à la baisse) ne prouvait pas qu'il avait les titres qu'il avait promis de vendre à sa disposition, au temps de la convention ou au temps de la livraison.

hausse ou la baisse des effets publics, sont réprouvées (art. 419, C. pénal)[1].

647. La loi de 1885 ne tranche pas le débat en législation. C'est une réforme absolue, doctrinaire, imprévoyante. Nulle part ailleurs, on n'a sans aucune restriction admis la liberté des spéculations de bourse. Dans les autres pays, ou bien la distinction est faite entre les marchés fictifs et les marchés sérieux (Suisse, Angleterre), ou bien si l'exception de jeu est déclarée inadmissible pour les opérations faites en Bourse (Italie, Autriche), c'est que ces opérations sont soumises à une discipline particulière ou à des mesures fiscales[2].

Il nous paraît impossible, soit de condamner en bloc tous les marchés à terme, soit de les valider sans distinction. On objecte l'impossibilité de discerner les marchés sérieux de ceux qui ne le sont pas, ne pourrait-on pas ne reconnaître que les marchés fermes et prohiber les marchés à prime? Les marchés à prime sur différences ont été prohibés en Angleterre (*Barnard's act*, 1734)[3]. Cette distinction n'est pas arbitraire : acheter ou vendre à crédit est en soi-même chose licite, que l'objet soit une marchandise ou une valeur mobilière, mais acheter ou vendre, avec faculté de payer une prime, ce n'est plus spéculer sérieusement, c'est faire un pari sur la différence des cours : « la presque totalité des ventes ou des achats à prime est faite sans que de part ni d'autre, on ait l'intention de livrer les valeurs qu'on vend ou de prendre livraison de celles qu'on achète. Ce sont de simples paris qui auront des effets à une épo-

[1] Par effets publics, le législateur n'a eu en vue que les fonds d'État ; si bien que les manœuvres frauduleuses elles-mêmes sont impunies si elles tendent à faire varier les cours d'autres valeurs mobilières, spécialement les cours des actions ou obligations des sociétés. V. ci-dessous, nos 650 à 653.

[2] En Allemagne, depuis 1885 les opérations de bourse sont soumises à un impôt. En France, la proposition de les soumettre à une taxe analogue n'a pas abouti. (Chambre, annexes, 1889, p. 915 et suiv.). — V. Lexis dans le *Handbuch* de Schönberg, t. 2, p. 859-860.

[3] Quant aux *reports*, c'est-à-dire aux opérations contenant, par le même contrat, achat au comptant accompagné de revente à terme, au fond ils consistent dans un prêt d'argent, sur gage de titres. Aussi, parfaitement licites en principe, ils ne donnaient prise à la critique qu'autant qu'ils étaient usuraires, car, sous la forme déguisée de vente avec rachat, ils renferment un prêt d'argent; mais aujourd'hui, quelque excessif que soit le taux des reports, la validité doit en être admise puisque la loi limitative du

que déterminée : tout se règle à la fin du mois par des différences payées et reçues[1]. » On concilierait ainsi les intérêts de morale publique trop souvent compromis dans des spéculations effrénées avec les intérêts économiques qui, eux, auraient à souffrir de la disparition totale des opérations à crédit sur valeurs mobilières. On ne manquera pas d'objecter que, dans les ventes ordinaires, les parties peuvent stipuler un dédit et que la prime ne diffère pas d'un dédit. Aussi bien, n'est-ce pas parce que les marchés à prime en contiennent un qu'ils doivent rationnellement être annulés, mais par la raison que ce prétendu dédit n'est que le déguisement d'un jeu sur différences. La même observation doit être faite, si l'on imagine de dire que la prime est due en vertu d'une convention d'assurances contre la baisse. Enfin, il n'y a pas à arguer, dans le sens de la légitimité de tout marché à terme, du droit qu'a l'acheteur d'exiger la livraison lors de la liquidation, ou même de l'escompter, en présentant la prime comme l'indemnité qui permet à l'acheteur, en sus du prix qu'il retient (puisque le vendeur ne livre pas effectivement), de se procurer sur le marché les titres dont il a besoin. Non, la prime n'est pas le moyen de se procurer les titres : l'acheteur n'a pas pour but l'exécution effective; le spéculateur qui joue sur différences n'a pas le capital nécessaire pour la poursuivre. Il lève la prime, c'est à cela seul qu'il vise; la faculté d'escompte n'est qu'un moyen de peser sur les vendeurs à découvert, sur les spéculateurs à la baisse. C'est donc une autre combinaison de spéculation; elle aboutit à un mouvement de

taux de l'intérêt en matière commerciale a été abrogée. — Les reports jouent à la Bourse un rôle très-important, ils permettent aux spéculateurs haussiers trompés dans leur attente de prolonger leurs opérations au delà du terme fixé. Beaucoup de vendeurs cherchent ainsi à éviter une perte en revendant pour le terme suivant ce qu'ils ont été forcés d'acheter immédiatement, avec l'espoir qu'une baisse les indemnisera du sacrifice de l'achat; ils font emprunt de titres contre paiement de leur valeur. En cas de baisse, le spéculateur à la hausse peut aussi se faire reporter. Les reports fournissent aux capitalistes un revenu souvent assez élevé. Par suite des excès de la spéculation à la hausse à la Bourse de Paris, il est arrivé que les capitaux placés en report ont donné beaucoup plus que les revenus produits par les valeurs reportées : en mars 1881 on a noté des valeurs dont le dividende donnait 25 ou 30 fr. et sur lesquelles le report n'a pas été moindre de 20 fr. ce qui eût fait pour l'année 240 fr. — V. Cochut, *loc. cit.*

[1] V. Raffalowich, *Nouv. dict. d'écon. polit.*, t. I, p. 223.

hausse factice des titres. Le décret du 7 octobre 1890 a du moins fait cesser l'un des abus du droit d'*escompter* en l'enlevant à celui qui a bénéficié d'un avantage quelconque pour effectuer une livraison en report (art. 63)[1].

Si l'on recherche quels sont les arguments produits contre ou pour les spéculations à terme, il faut en effet reconnaître qu'il y a du vrai dans les deux opinions extrêmes[2] et qu'il convient de s'arrêter à une opinion intermédiaire. Commençons par l'accusation : l'acte en a été dressé par le chancelier Daguesseau (*Mémoire sur le commerce des actions*), au moment même de l'apogée de la fortune de Law. L'agiotage, c'est-à-dire le jeu sur la hausse et la baisse des valeurs est immoral : « Une journée d'agiotage, dit Daguesseau, est souvent plus lucrative que des années entières de peines et d'application dans les travaux pénibles des autres professions. Il n'en faut pas davantage pour porter une grande partie des hommes à renoncer à ces travaux. » Fortunes scandaleuses dues au seul hasard, gaspillage de biens acquis sans effort, voilà ce qui trouble la conscience publique, détourne de l'activité industrielle et soulève des passions jalouses dans les classes laborieuses. On respecte peu la propriété lorsque la source en est douteuse. Le jeu vicie les spéculations à la Bourse. Les marchés à terme ne sont le plus souvent que des paris. M. Cochut croit pouvoir dire que les opérations réelles ne représentent pas la centième partie des valeurs négociées fictivement à terme[3]. Le drainage des petits capitaux par les sociétés de crédit; les appels adressés de toute part à l'épargne par la presse financière[4], ont provoqué un énorme courant de capitaux employés en opérations ou plutôt en jeux de bourse, car les marchés à prime ont pour but de soulever ou de déprimer les cours d'une façon arbitraire. A Paris, on estime (d'après le montant

[1] Cf. M. Leveillé, le *Régime de la Bourse*, *Revue pratique*, t. XXV, p. 113 et suiv.

[2] Cpr., Jeannotte-Bozérian, *la Bourse*, t. II, p. 219 et suiv.; Courtois, *Des opérations de bourse. Introduction*; Rambaud, *Placement des capitaux en valeurs de bourse*, 2 in-8°, 1884. Cl. Jannet, *op. cit.*, p. 356 et suiv.; Boistel, *Cours de droit commercial*, p. 433; Lyon-Caen et Renault, *Précis*, t. I, p. 857 et suiv.

[3] Cochut, *Rev. des Deux-Mondes*, 1883, t. VI, p. 522.

[4] Ces feuilles financières, répandues gratuitement ou à très-bas prix étaient à Paris en 1881 au nombre de 228. V. Cochut, *op.* et *loc. cit.* Ces feuilles recommandent à la petite épargne les spéculations les plus témé-

des courtages) à environ 50 milliards par an la masse des spéculations; c'est une valeur hors de proportion avec les titres réellement en circulation, d'où la preuve manifeste que le courant principal de la circulation a lieu à *découvert*. Enfin, les jeux de bourse sont souvent frauduleux, viciés par de fausses nouvelles et des roueries qui permettent à certains gros spéculateurs de jouer à coup sûr.

Pourquoi ne pas se rallier à l'opinion de ceux qui voudraient une prohibition absolue des marchés à terme? S'il subsistait une objection de moralité publique qui fût spéciale à ces sortes de marchés, elle serait selon nous décisive. Mais prétexter les abus de la spéculation ne saurait suffire, car, plus exceptionnellement sans doute, ils peuvent se produire même à l'occasion de marchés au comptant : on peut agir sur les cours par des surprises ou bien encore spéculer à coup sûr si l'on a la primeur de nouvelles officielles. Est-ce à dire qu'il faille prohiber toute spéculation? Personne n'ira jusque-là : rien ne serait plus permis, si la simple possibilité d'une immoralité devait faire édicter une prohibition. La limite devrait donc être placée entre ce qui est la spéculation vraie par le moyen de marchés fermes et ce qui est un jeu sous forme de marchés à prime. Faire disparaître les marchés à prime ce serait sinon supprimer le mal, du moins le restreindre beaucoup, car c'est la combinaison du jeu sur différences qui ouvre à la spéculation les horizons les plus vastes; c'est elle qui attise surtout la passion du joueur. C'est elle qui tend à l'épargne l'appât le plus séduisant en faisant briller devant elle le mirage d'une perte limitée et de bénéfices indéfinis. Les marchés fermes engageant plus gravement la responsabilité des spéculateurs les rendent plus circonspects[1].

Les marchés à terme sérieux ont d'incontestables avantages au

raires, notamment le système dit *américain*. Ce sont-elles qui attirent à la coulisse ce qu'on appelle les *petites primes*, c'est-à-dire des primes de 10 et même de 5 centimes qui se liquident du jour au lendemain. La perte est limitée à la prime, les gains illimités. Avec une couverture de 100 fr. l'acheteur de 5,000 fr. de rentes à prime, dont 10 cent., peut, si la rente monte de 1 fr., gagner 1,000 fr. du jour au lendemain.

[1] Dans les marchés fermes, achats ou ventes, les pertes ou les gains sont en effet illimités, tandis que dans les contrats à prime les pertes sont limitées à la prime. Il résulte de là qu'il existe un *écart* entre le cours des ventes à prime et celui des ventes fermes. Le premier est plus élevé que le second parce que les risques sont limités.

point de vue du crédit public ou industriel. Comme toute spéculation, celle qui se porte sur les valeurs a plusieurs effets salutaires : 1° elle empêche (pourvu qu'elle soit contenue dans de justes limites et ne produise pas des crises de liquidation) les brusques variations des cours ; 2° elle est favorable à la bonne tenue des valeurs, parce que, en temps normal, les titres valent plus à terme qu'au comptant[1] ; les spéculations à terme se faisant le plus ordinairement à la hausse (*sur report*). Ainsi la spéculation facilite le classement des valeurs industrielles et est spécialement très-utile à l'État pour assurer le succès des grands emprunts nationaux. On redoute, au point de vue économique, que les opérations de bourse n'absorbent et ne stérilisent une trop grande quantité de capitaux ; mieux vaudrait assurément que les capitaux se portassent vers des emplois industriels, mais il faut bien remarquer que la spéculation sur les valeurs alimente indirectement les sociétés industrielles. Les capitaux vraiment stérilisés sont ceux qui sont destinés à solder les différences des jeux de bourse ; le mouvement de va-et-vient incessant auquel ils sont soumis est sans objet au point de vue de l'utilité générale. Il serait préférable de les forcer à se dériver vers des entreprises industrielles ou agricoles.

648. **Police du marché des valeurs. Situation des grandes Bourses financières.** — La police du marché des valeurs doit être plus sévère encore que celle des autres marchés, à cause des abus de la spéculation. Il y a une première espèce de mesures de police qui sont relatives aux valeurs qui peuvent être négociées, aux conditions de leur négociation, à la constatation de leur cours. Chez nous, c'est l'admission à la cote qui donne en quelque sorte à une valeur droit de cité. Les conditions d'admission sont déterminées par décret et vérifiées sous sa responsabilité par le syndicat des agents officiellement chargés de constater les cours. C'est qu'en effet, en France[2], dans toutes les Bourses de commerce, et c'est là une seconde garantie, exis-

[1] La cause de ce phénomène, auquel on donne le nom de *report*, est bien simple : au terme fin du mois et la plupart du temps au terme fin du mois suivant, le titre vaut plus, indépendamment de toute progression générale des cours, parce qu'on est à une époque plus rapprochée de celle où doit être payé le coupon d'intérêts.

[2] D'actives spéculations ont lieu sur les bourses de Lyon, Marseille, Bordeaux, etc.

tent des intermédiaires, courtiers, agents de change, formant une corporation chargée d'exécuter les ordres du public et de dresser la cote officielle des valeurs d'après les ventes publiques et aux enchères[1]. Il en est de même en Angleterre : le *stock exchange* est une corporation d'individus faisant le commerce des fonds publics et des valeurs mobilières.

L'accès du *stock exchange* n'est ouvert qu'aux membres de la corporation, mais des spéculateurs y sont admis à côté des courtiers. Le marché est libre en Belgique, en Italie et en Allemagne, où à côté des courtiers libres existent des courtiers jurés soumis à des obligations spéciales. En France, et dans quelques autres pays (Portugal, Brésil, Mexique), les courtiers ou agents de change sont des officiers ministériels en nombre très-restreint (60 à Paris) investis d'un monopole pour les négociations qui se concluent par intermédiaires sur les effets publics ou autres valeurs susceptibles d'être cotées; par contre la Bourse est ouverte à tout le monde. En outre, à côté des agents de change, une existence de fait y appartient à un certain nombre d'intermédiaires qui tiennent une petite bourse, appelée *coulisse*, et reçoivent eux-mêmes la dénomination de *coulissiers;* ils empiètent souvent sur le monopole des agents de change[2], mais font surtout les négociations sur les valeurs industrielles non cotées (dites valeurs en banque) et des arbitrages, des marchés à terme sur les valeurs internationales que les agents de change n'ont ni le temps ni le désir de négocier.

Comme tous les monopoles, mais plus justement que bien d'autres, celui des agents de change est vivement battu en brèche. On ne pourrait peut-être donner aucune raison bien décisive en sa faveur, bien que l'on s'accorde à reconnaître que des garanties personnelles doivent être exigées des intermédiaires à la Bourse. Les agents de change n'agissent pas d'ail-

[1] Les agents de change constatent officiellement le cours du change et des matières métalliques, mais à Paris et dans les principales places de commerce ils abandonnent aux banquiers et à des négociants appelés courtiers de change les négociations des lettres de change que l'article 76 du Code de commerce leur attribue exclusivement.

[2] Bien que les agents de change aient laissé beaucoup plus de latitude qu'autrefois à la coulisse ils ont, en 1887, 1888, et en 1892 revendiqué plusieurs négociations, notamment celles sur les rentes italiennes et les actions du Panama.

leurs selon la loi de leur institution : ils traitent personnellement comme commissionnaires au lieu d'intervenir comme simples courtiers ; contrairement à la prohibition de l'article 86, C. com., ils assument tous les risques de la spéculation. La loi de 1885 a légitimé cette pratique, mais en même temps a aboli l'exception de jeu pour ne pas laisser les agents de change désarmés vis-à-vis de leurs clients. Un décret du 7 octobre 1890 suppose également des opérations directes faites par les agents de change et les soumet à une liquidation centrale opérée par les soins de la chambre syndicale. — Une solidarité bien définie entre les agents de change serait le palliatif de ce système. Elle n'existait pas légalement. La corporation n'intervenait en faveur d'un de ses membres que d'une façon toute facultative et discrétionnaire, au moyen d'une caisse commune, jusqu'au règlement du 3 décembre 1890 qui organise cette caisse, le droit à la répartition et les causes de déchéance. Le régime du *stock exchange* paraît meilleur et une enquête récente a prouvé que la participation non anonyme des spéculateurs avait de grands avantages. Le système du monopole, par cela même qu'il est trop restrictif, a favorisé le développement de la coulisse qui échappe à tout contrôle efficace. La coulisse constitue un marché libre, permanent, car elle se tient en dehors des heures de bourse (petite bourse du soir). On peut enfin faire observer que les agents de change ont adopté une réglementation spéciale qui paraît inspirée par le désir d'exciter le jeu et de gêner la formation des spéculations sérieuses[1].

Si vicieuse qu'elle puisse paraître, l'organisation de nos Bourses n'a pas entravé leur essor. Celle de Paris est avec Londres, New-York, Berlin, au premier rang des Bourses financières internationales. Longtemps Londres a joui d'une prépondérance incontestée. C'était à Londres qu'étaient souscrits et négociés les emprunts d'État, les grandes affaires financières ou

[1] Notamment la fixation obligatoire du terme à *fin courant* ou *fin prochain* ou à d'autres termes réglés par l'usage, mais qui sont arbitraires si l'on considère la situation individuelle des contractants. Par l'exclusion des négociations de faible valeur on pousse à jouer gros jeu : le minimum est de 1,500 francs de rente 3 p. 0/0, de 25 titres pour les actions ou obligations; on exclut aussi les valeurs dont les cours sont peu variables, en d'autres termes les joueurs doivent s'exposer à un jeu dangereux! Cf. Scherer, la *Bourse de Paris*, 1886; Leveillé, *op.* et *loc. cit.*

industrielles. Aujourd'hui il n'en est plus autant ainsi. Paris, Berlin ont pris une grande importance pour les effets publics internationaux et les valeurs industrielles. Emprunts espagnols, russes, ont leur marché principal à Paris. La place de Berlin ne s'est élevée au premier rang des bourses financières que depuis 1870. Elle a profité de la décadence de Vienne après la crise de 1873 et a relégué Francfort au second plan. Sur la place de Paris les transactions principales ont lieu en fonds français, surtout en 3 p. 0/0, mais les autres fonds d'État y sont l'objet aussi d'actives affaires et le nombre de 800 valeurs environ admises à la cote atteste suffisamment la grande diffusion des spéculations, et la large part occupée par les valeurs industrielles (Chemins de fer, charbonnages, mines, établissements métallurgiques, gaz, électricité, eaux, etc.), comme par les valeurs financières (banques, assurances, etc.)[1].

§ II.

Émission et classement des valeurs industrielles. — Banques de spéculation ou crédits mobiliers. — Protection des obligataires et des actionnaires.

649. Opérations des banques de spéculation. — Les valeurs industrielles ne conquièrent pas en un jour la faveur des capitalistes : avant d'être prises pour le revenu probable qu'elles doivent procurer, elles restent pendant un temps assez long des valeurs de spéculation. Au début d'une entreprise, les fondateurs seraient presque toujours dans l'impossibilité de trouver des souscriptions en nombre suffisant. Aussi l'émission est-elle le plus souvent faite par l'entremise de banques de spéculation ou de placement appelées aussi *hautes banques, crédits mobiliers,* qui n'existent d'ailleurs que sur les grands marchés financiers où affluent les capitaux. Seulement sur ces

[1] Les valeurs industrielles ont sur les places de Londres et de Berlin une part relative plus considérable qu'à Paris. Le nombre absolu des valeurs admises à la cote y est d'ailleurs plus élevé : 2,480 à Londres et 1,200 à Berlin (1890). Malgré cela, la Bourse de Paris occupe le second rang après Londres.

marchés les grandes maisons de banque font presque toutes des émissions. La distinction théorique entre les banques de commerce et les hautes banques n'est pas observée.

Le banquier peut s'entremettre dans l'émission de deux manières : 1° commissionner les valeurs nouvellement créées; 2° acheter à forfait et faire l'émission à ses risques et périls. Au premier cas, il se charge de placer les titres moyennant une commission proportionnée à la difficulté des débouchés et aux circonstances spéciales de l'affaire. Le mode le plus habituel est l'émission par le banquier à ses risques et périls : il joue le même rôle qu'un marchand en gros. Il obtient à prix convenu une livraison en masse des titres en vue de procéder à une vente au détail de ces titres avec prime. La condition du succès de ces opérations est de disposer de fonds assez considérables pour se rendre maître de l'offre, mais alors les risques sont presque nuls et les bénéfices peuvent être très-importants. Les opérations d'émission comptent parmi les sources les plus abondantes de profit pour les banquiers. Elles ne s'arrêtent pas à l'émission proprement dite, elles se poursuivent par des négociations sur les valeurs émises surtout lorsque ce sont des valeurs non cotées (valeurs en banque).

Le monopole de fait des banques de spéculation explique le sentiment de défaveur de l'opinion à leur égard; les manœuvres employées en vue d'assurer la réussite de l'émission ne sont d'ailleurs pas toujours d'une honorabilité parfaite. Il est intéressant de connaître les procédés le plus souvent employés jusqu'ici. Supposons qu'il s'agisse d'une société anonyme de chemins de fer : une banque soumissionne l'affaire et il lui faut placer par exemple 20.000 actions de 500 fr., soit 10 millions. Cette banque fait une large publicité, achète le concours de la Presse[1] et attire à elle un certain nombre de spéculateurs qui ne considèrent pas un seul instant la valeur industrielle de l'entreprise; ils achètent pour revendre à la remorque de la

[1] Que l'on se rappelle la campagne menée dans une grande partie de la Presse en faveur du *Panama* alors que la débâcle finale n'était plus douteuse. Ce que peut coûter cet appui, l'enquête sur le Crédit foncier est là pour le prouver : d'après le rapport de M. Marchand, les *subventions* à la Presse payées par le Crédit foncier, de sa fondation à 1890, se sont élevées à plus de 22 millions !

banque qui fait l'émission en comptant sur les moyens dont elle usera afin d'amener une prime. Celle-ci n'hésite même pas à remettre gratuitement un certain nombre de titres à des personnages dont l'appui moral peut être utile au succès de l'entreprise. Ces faveurs sont sollicitées (il existe ainsi une sorte de mendicité financière) et elles sont payées par un patronage destiné à capter la confiance du public : on dit alors que l'affaire est *bien posée* et le résultat est d'attirer déjà quelques capitaux de placement.

Si ces capitaux ne répondent pas assez vite à l'appel, la banque se décide à acheter un certain nombre des titres qu'elle avait vendus aux spéculateurs, avec une prime de 10 ou 15 p. 100. Elle renouvellera cette manœuvre autant de fois qu'il sera nécessaire ; mais ce qui la favorise singulièrement, si les valeurs sont au porteur, c'est que, les spéculations étant anonymes, on ne sait qui achète. On ne connaît qu'une chose : le total des achats et la hausse produite. Les spéculateurs qui ont revendu avec prime vantent l'affaire qui leur a procuré de beaux bénéfices parce qu'ils savent qu'il en sera lancé d'autres de la même manière. Les capitalistes sérieux, témoins d'une série de ventes en hausse prennent peu à peu confiance et les actions se classent à des prix notablement supérieurs à ceux auxquels l'émission avait été soumissionnée. — Que fait alors la banque, dès qu'elle commence à voir arriver les capitaux? Elle se dessaisit peu à peu de tous les titres et ils passent finalement entre les mains de personnes qui ne cherchent plus à s'en défaire. Des affaires de spéculation continuent à se traiter sur ces titres, mais la banque de placement n'y est plus nécessairement mêlée. Elle n'intervient plus que comme pourrait le faire toute autre banque à titre d'intermédiaire entre spéculateurs. Si, dans l'opération qui vient d'être décrite, la banque a sacrifié 500 actions, représentant au taux d'émission 150,000 francs, puis qu'elle ait perdu par ses achats en hausse 100,000 francs sur 2,500 actions (40 francs par action) pourvu qu'elle ait réussi à provoquer une prime de 30 francs, ce sera, sur l'ensemble des actions (20,000), un bénéfice brut de 600,000 francs, et un bénéfice net de 350,000 francs.

Les moyens employés aujourd'hui pour obtenir le classement des valeurs industrielles ne sont pas d'invention moderne. On a

très-justement fait observer que Law les avait déjà pratiqués au siècle dernier. Les plus ingénieux d'entre eux doivent être sommairement rappelés : 1° Law, pour soutenir la spéculation sur les titres fiduciaires déjà créés, ne cessait de susciter de nouvelles entreprises, dont le sort était lié aux premières. Law joignit au commerce de l'Amérique du Nord et à l'exploitation de la Louisiane le commerce de l'Afrique et celui de l'Asie méridionale. C'est lors de cette extension, qu'eut lieu l'émission des actions de la compagnie du Mississipi, payables en billets d'État (1717). Celle de la seconde série ou de la compagnie des Indes, eut pour occasion le monopole des tabacs (1719). Pour acquérir les nouveaux titres (connus sous le nom des filles), il fallait posséder un certain nombre d'actions des séries précédentes. En délivrant au pair à cette condition un titre qui se vendait bien au-dessus du pair, Law faisait rechercher les anciens titres. Moyennant un sacrifice sur les titres nouveaux, c'est-à-dire en soutenant leur valeur, il relevait le cours des anciennes actions. Le même procédé fut appliqué ensuite, lors de la concession de la ferme des revenus publics, de la fabrication des monnaies, etc. Il fallut cinq actions anciennes (quatre mères et une fille) pour obtenir une action de cette troisième série (une petite-fille). En septembre et octobre 1719, de nouvelles émissions tendirent à convertir en actions de la compagnie des Indes, 1,500 millions de rentes et offices : on eut 624,000 actions au capital nominal de 312 millions émis au prix de 1,797 millions ! 2° Le second procédé consistait à ne demander au souscripteur qu'une partie assez faible du capital souscrit, 1/10e, 1/20e; c'était laisser sur le marché le plus possible de capitaux disponibles destinés à alimenter la hausse en entretenant un marché incessant d'achats à prime. 3° Enfin, d'autres procédés, encore employés trop souvent, consistaient à faire racheter des actions par la caisse de la Compagnie pour soutenir les cours, à opérer des distributions de dividendes fictifs[1].

Les émissions sont particulièrement lucratives en temps de spéculation, lorsqu'un mouvement de hausse s'est produit avec

[1] A partir du 1er janvier 1720, un dividende de 12 p. 0/0 avait été assuré aux actionnaires de la compagnie des Indes. V. sur le système de Law : Thiers, *Law*; Courtois, *Histoire des banques*, 1881; Vuitry, *Revue des Deux-Mondes*, 1884, t. II, p. 350 et 817.

quelque durée sur l'ensemble des valeurs mobilières, parce qu'alors les capitaux affluent de divers côtés vers les affaires nouvelles. Les gains sont d'ailleurs inégaux selon le genre d'opérations. Quand l'émission est facile et prompte (l'exemple le meilleur est celui des grands emprunts publics), les gains sont très-modiques. Ils sont au contraire proportionnellement élevés sur les valeurs représentant des entreprises industrielles ou financières aventureuses.

Les opérations des banques de spéculation conduites par des financiers expérimentés sont peu aléatoires; jusqu'ici, elles ont pu être réalisées avec des capitaux relativement peu considérables, les actions n'étant pas libérées, les seuls risques proviennent de l'instabilité du marché des capitaux[1]. Si des événements politiques inattendus, ou une mauvaise récolte viennent déjouer ses prévisions, le banquier est menacé de ne pouvoir se défaire des titres de spéculation qu'il a soumissionnés en grand nombre.

650. La condition déjà indiquée du succès des entreprises d'émission est le monopole de fait : la banque qui spécule sur une émission doit concentrer entre ses mains tous les titres de manière à être constamment maîtresse de l'offre; c'est à sa discrétion que les titres seront plus ou moins offerts afin de dominer les prix. Si les titres étaient répartis entre plusieurs maisons de banque, sans qu'il existât entre elles une entente préalable, elles pourraient faire leurs opérations en sens inverse de façon à en paralyser l'effet. Aussi, pour conjurer ce risque, l'émission est-elle souvent entreprise par un syndicat de banquiers. A première vue, il semble que cette nécessité de partager avec d'autres maisons de banque diminue les bénéfices de l'émission; en fait, il n'en est rien. Le concert n'est nécessaire qu'entre les maisons de banque les plus puissantes, entre celles qui pourraient craindre d'être concurrentes; or, chacune ayant des émissions à opérer est obligée de consentir à l'abandon d'une part des profits de

[1] Il n'est pas ici question de la responsabilité judiciaire des banques de placement au sujet des promesses mensongères qui ont déterminé les capitalistes à souscrire; on a très-justement décidé que l'office du banquier n'était pas passif. Il en est notamment ainsi lorsque, par la rédaction du prospectus, et à plus forte raison par le soumissionnement de l'émission, il a assumé une responsabilité personnelle (V. sur ce point v° *Banque*, n° 24, de Couder, *Dictionnaire de droit commercial*).

ses propres affaires; mais, en échange, elle obtient une participation dans les bénéfices des émissions faites par les autres banques. Ces syndicats ont pour effet de constituer pour ainsi dire une espèce d'assurance mutuelle.

Les spéculations sur les émissions doivent être menées avec prudence, sinon lorsque les cours ont été trop forcés on ne trouve plus de preneurs; il faut alors pour faire face aux engagements écouler des titres en forte baisse; si ces titres sont invendables les faillites éclatent, faillites non seulement de banques isolées mais de syndicats (V. ci-dessous, n° 661). La crise éclate d'autant plus tôt que le capital de maintes sociétés financières n'est qu'en partie réalisé. — Une grande facilité est enlevée à la spéculation par le projet de loi sur les sociétés de 1890 (art. 5, n° 2), qui ne permet la conversion des actions en titres au porteur qu'après l'entière libération[1]. On vient de dire combien les manœuvres d'émission sont aisément masquées, lorsque les valeurs étant au porteur, les spéculations sont anonymes. Désormais les spéculateurs pourraient moins facilement se dérober en liquidant leur situation et en emportant une prime si les titres sont restés nominatifs; s'il faut attendre jusqu'à la libération intégrale pour opérer à couvert. Grâce à la condition mise à la conversion en titres au porteur, la spéculation serait à la fois ralentie et alourdie par la nécessité d'une avance de capitaux beaucoup plus forte[2].

651. Actions et obligations. Précautions contre l'abus de l'émission d'obligations. — Nous avons parlé des émissions de valeurs mobilières indistinctement. Il convient cependant de distinguer l'émission des actions et celle des obligations. Depuis un certain nombre d'années, c'est dans les émissions d'obligations que se sont commis les plus graves abus.

On connaît les différences générales entre l'action et l'obligation. L'action est une part d'association donnant droit à une

[1] Si cette sage disposition pénètre dans nos lois ce ne sera qu'à l'exemple de plusieurs législations étrangères. V. notamment le Code italien de 1882, la loi allemande du 28 juin 1884.

[2] On a vu, par des manœuvres de spéculation, des actions, sur lesquelles 125 francs seulement avaient été versés, portées à 3,000 francs. L'une de ces sociétés, l'Union générale, avait pris en report ses propres actions ou celles des affaires émises par elle pour plus de 210 millions!

quote-part des bénéfices nets; l'obligation consiste dans une créance ne donnant droit qu'au remboursement du capital et à un intérêt fixe sans aucune participation aux pertes ou aux bénéfices de la société débitrice; l'action expose à de plus grands risques que l'obligation : dans la liquidation de la société, l'actionnaire ne passe qu'après l'obligataire. L'actionnaire fait œuvre de spéculation, l'obligataire opère un placement. Si un seul des deux devait être protégé ce serait plutôt l'obligataire. Chose étrange cependant, le législateur en France ne s'était préoccupé que de certaines manœuvres dont les actionnaires pourraient être victimes lors de la formation des sociétés (n° 580) et n'avait pris aucune mesure dans l'intérêt des obligataires. La loi de 1867 est absolument muette sur ce point. Quand il s'agit de sociétés de chemins de fer, les lois ou décrets portant concession contiennent des dispositions spéciales. Souvent d'ailleurs les obligations dans les compagnies de chemins de fer ont comme protection la garantie d'intérêt à laquelle l'État s'est engagé. Pour les autres sociétés aucune précaution n'existe dans nos lois. Il faut cependant remarquer que les obligations émises par les sociétés industrielles diffèrent notablement des autres créances auxquelles elles sont assimilées. Elles ne sont remboursables qu'après un laps de temps variable qui peut être de 40, 50 ou même 99 ans.

Doit-on laisser ainsi les obligataires sous l'empire de la règle que le débiteur a le droit de s'obliger librement et indéfiniment et que ses biens se distribuent par contribution entre tous ses créanciers? Ces règles paraissent faites pour le crédit à court délai. Le projet de loi sur les sociétés de 1890 a compris la nécessité de mesures dérogatoires au droit commun. Le titre V (art. 75 et suiv.) contient des dispositions imitées des législations étrangères mais absolument nouvelles chez nous.

A peine constituée, une société emprunte; elle peut recourir au crédit avant même que les actions soient entièrement libérées; or, bien que les obligataires ne soient pas appelés aux assemblées générales, il peut se faire qu'ils fournissent en réalité les fonds nécessaires au fonctionnement de la société. Si le projet de loi sur les sociétés de 1890 était adopté, on ne verrait plus des obligataires victimes d'un véritable piège, des sociétés où ils sont seuls à courir des risques, l'actif étant pres-

que entièrement composé d'apports en nature, ou encore de simples promesses de vente représentées par des actions libérées. La publicité lors de la souscription même ferait connaître à l'obligataire la constitution économique de la société : le bulletin de souscription devant spécifier tout ce qui a rapport au capital social.

Les actions resteraient nominatives jusqu'à l'entière libération; la responsabilité des souscripteurs deviendrait effective (n° 380). Conviendrait-il d'aller plus loin et d'interdire l'émission d'obligations avant l'entière libération des actions? La société peut avant ce moment emprunter sous d'autres formes; certaines sociétés, comme les sociétés de Crédit foncier, doivent emprunter par obligations comme contre-partie des crédits qu'elles font elles-mêmes. Ces considérations qui ne sont peut-être pas décisives ont cependant empêché le projet de loi sur les sociétés de 1890 d'interdire l'émission jusqu'à l'entière libération des actions.

On comprend combien la faculté qu'ont les sociétés de s'obliger indéfiniment rend précaire le droit des obligataires. Plus protectrice que la nôtre, la législation anglaise décide que les obligations émises en premier lieu passent avant les obligations ultérieurement émises. On a parlé de faire plus encore, à savoir, de constituer une véritable hypothèque en faveur des obligataires : ce serait une mesure nuisible au crédit de la société, coûteuse d'ailleurs et non toujours praticable, puisqu'elle ne pourrait se réaliser que sur les parties de l'actif social susceptibles d'hypothèque : ainsi, il est généralement admis que les compagnies de chemins de fer n'ont pas un droit tel qu'il leur permette d'établir des hypothèques sur la voie qui fait partie du domaine public. Mieux vaudrait donc un simple droit de préférence sur les autres créanciers chirographaires, comme il en existait en droit romain. Dans plusieurs législations, il est fait exception au droit de la société de s'obliger indéfiniment, en faveur des obligataires : une certaine proportion est fixée entre les actions et les obligations. En Italie (Code de 1882) et en Belgique (loi du 22 mai 1886), le montant des obligations émises par une société anonyme ne peut en aucun cas être supérieur au capital versé, ni le taux d'émission être inférieur au taux de remboursement si l'intérêt n'est pas de 3 p. 0/0 au

moins[1]. D'autres combinaisons pourraient être indiquées, notamment le système américain consistant dans la surveillance exercée par des *trustees*[2]. Il ne s'agit d'ailleurs pas de dire quelle serait la meilleure d'entre elles, mais de signaler une lacune qui devrait être comblée et que, pour des raisons peu plausibles, laisse subsister le projet de loi sur les sociétés de 1890[3].

Un autre genre de protection doit encore être assuré aux obligataires. Les lois belges de 1873 et 1886 donnent aux obligataires le droit de contrôler la gestion de la société et de prendre part avec voix consultative aux assemblées des actionnaires. De même, selon le projet de loi sur les sociétés de 1890 (art. 78 et suiv.), les porteurs d'obligations pourraient avoir des assemblées générales, nommer des commissaires et, comme les actionnaires eux-mêmes, instituer des procureurs chargés de plaider contre la société pour la défense des intérêts communs[4]. La constitution d'assemblées générales et la nomination de commissaires seraient obligatoires lorsque les statuts reconnaîtraient des sûretés spéciales aux porteurs d'obligations. Pourquoi ce cortège de garanties? c'est que, au cours de la société, les obligataires ont à se prémunir contre les tentatives d'où pourrait résulter l'anéantissement de leur gage, notamment contre celles qui auraient pour but la transformation de la société. Voici par exemple une société ayant pour objet l'exploitation d'une ligne de chemin de fer de faible parcours reliant deux villes importantes; dans ces conditions, elle doit être productive : les obligations sont facilement souscrites. Mais, plus tard, cette compagnie se fait concéder 120 ou 150 kilom. dans une région beaucoup moins favorable au trafic. Il est alors à craindre que la société ainsi transformée ne fasse faillite : les obligataires n'ayant aucun moyen de conserver

[1] En Angleterre, le règlement de la Chambre des lords, pour les compagnies concessionnaires de travaux publics, est qu'aucune société ne pourra émettre des emprunts ou donner hypothèque (*Loan or Mortgage*) pour une somme supérieure au tiers du capital social ou avant le versement préalable de la moitié de ce capital. De nombreuses exceptions, il est vrai, ont été faites à ce principe également adopté par la Chambre des communes.

[2] V. sur les abus qui se sont produits aux États-Unis lors de la constitution des compagnies de chemins de fer, n° 1169.

[3] V. Exp. motifs, session 1886, annexes, Chambre, *J. off.*, p. 398.

[4] Art. 37 et 80 du projet de loi sur les sociétés de 1890.

leur gage n'obtiendront qu'un dividende[1]. Autre exemple, une société est fondée et a emprunté. S'il s'agit de soustraire frauduleusement aux obligataires le gage du capital réalisé, on y parviendra par un moyen détourné : si c'est une compagnie de chemin de fer, les administrateurs formeront une société d'entreprise de travaux et passeront avec la compagnie qu'ils dirigent des marchés leur donnant des bénéfices énormes. En ce cas les obligataires ne sont plus seuls atteints, mais les intérêts des actionnaires sérieux peuvent être compromis. En effet, par la confusion inextricable qu'on établira intentionnellement entre la direction de deux sociétés en apparence distinctes, les statuts de chacune d'elles pourront être facilement éludés sans que la plupart des actionnaires puissent même s'en douter.

652. Spéculations sur valeurs émises. Fusions et transformations de sociétés. — Les banques de spéculation ne font pas seulement l'émission des valeurs nouvelles ; elles cherchent à réaliser des bénéfices au moyen de manœuvres de spéculation qu'elles dirigent sur des affaires en cours dans le but de s'en emparer ou d'en modifier la direction. On vient de voir comment les obligataires pourraient être victimes d'une transformation de société. Leurs intérêts ne sont pas seuls engagés au maintien de la société dans le cadre que lui assignera les statuts : les intérêts des actionnaires et ceux des tiers peuvent aussi bien être compromis par certaines manœuvres. Prenons l'exemple d'une banque de dépôt à laquelle ses statuts interdisent le placement des valeurs industrielles; le capitaliste y confie de préférence ses fonds à cause de la garantie résultant de cette clause; mais si les administrateurs d'une banque de spéculation parviennent à se mettre à la tête de la banque de dépôt, il deviendra bien aisé d'éluder les statuts de cette dernière banque : il suffira en effet de faire escompter par celle-ci le papier de la première. Certains spéculateurs constituent des sociétés financières dans le seul but de se débarrasser sur elles de leurs affaires les plus compromises. La ruine du Comptoir d'escompte a eu pour cause de fait qu'une influence prépondérante appartenait dans son conseil d'admi-

[1] Chose singulière, même après que le capital actions est notoirement perdu, ce sont, dans le système de la loi de 1867, des assemblées d'actionnaires qui, chaque année, délibèrent sur des intérêts, lesquels sont désormais uniquement ceux des obligataires.

nistration aux directeurs de la société des métaux, lesquels, contrairement aux statuts du Comptoir d'escompte, l'avaient engagé dans leur tentative aventureuse d'accaparements des cuivres.

On a vu, en Angleterre, des sociétés d'assurances faire disparaître leur capital de garantie en même temps que les primes des assurés, en fusionnant avec des sociétés de spéculation; aussi a-t-il fallu aviser : d'après un bill du 9 août 1870, la fusion ne peut plus s'opérer sans une autorisation du gouvernement; en outre, les compagnies qui désirent fusionner doivent, au préalable, faire parvenir à chaque associé ou porteur de police d'assurance un extrait de tous les projets; enfin, la fusion est empêchée s'il y a opposition de la part des porteurs de police représentant 1/10e du capital assuré.

En France, d'après le projet de 1890 (art. 23), à moins d'accord unanime ou d'une clause formelle des statuts, aucune fusion, aucun changement essentiel dans l'objet de la société ou dans sa durée, ne peuvent être votés par l'assemblée générale. Notre loi sur les sociétés donne à un groupe d'actionnaires, représentant au moins le vingtième du capital social, le droit de donner mandat à un ou plusieurs d'entre eux pour agir en justice contre les administrateurs ou les commissaires et s'opposer aux mesures qu'ils estimeraient être préjudiciables à l'intérêt commun (art. 17, loi de 1867, 37 du projet de 1890).

653. Un autre procédé, plus insidieux encore, est ce qu'on pourrait appeler la prise d'assaut d'une société par une coalition de spéculateurs, ainsi par une banque de spéculation. Comment cela est-il possible? La banque ne possédât-elle aucune action de cette société en vend à terme une grande quantité. Voici le résultat probable qu'amènera cette opération : la vente en masse de valeurs d'une certaine espèce en fera fléchir le cours. Le changement sera souvent assez brusque : il se produira avant l'échéance fixée pour la livraison des titres. La banque achètera donc à bas prix au comptant, afin d'exécuter son marché et rachètera à terme, peut-être même à un cours plus faible. Cela fait, la banque sera en possession d'un nombre d'actions assez considérable pour avoir la majorité dans les assemblées d'actionnaires. Sous son influence, on renouvellera le conseil d'administration, et une direction nouvelle, en vue de la spéculation, sera donnée aux capitaux de la société. On conçoit, au point de vue

de la conduite sérieuse des entreprises, quelles doivent être les conséquences désastreuses d'un tel envahissement, presque toujours déterminé uniquement par des vues de spéculation[1].

Il a fallu enfin déjouer une autre manœuvre de la spéculation consistant dans le rachat de leurs propres actions par les sociétés; rachat souvent opéré sur le capital, amoindrissant le gage social et, en tous cas, permettant de spéculer sur la hausse et la baisse des actions. Aussi ce rachat est-il en principe interdit par la loi allemande et par le projet de 1890[2], dans tous les cas et quels que soient les expédients auxquels la spéculation a pu recourir. La loi allemande de 1884 s'est ingéniée à protéger la minorité des actionnaires contre les décisions de la majorité : droit individuel d'attaquer comme antistatutaires ces décisions; requête au tribunal, à fin d'expertise et de contrôle de la gestion; convocation d'une assemblée générale; nomination de liquidateurs judiciaires en cas de dissolution, etc...

654. Augmentation du capital primitif. Émission d'actions de priorité. — On conçoit que tout l'ensemble de précautions prises par la loi sur les sociétés serait illusoire si le capital social était susceptible d'augmentations arbitraires. Les mêmes fraudes pourraient se produire à l'occasion des souscriptions originaires, si les mêmes conditions de fond et de publicité n'étaient requises[3]. Il y en a même d'autres, notamment l'accroissement de capital en imputant sur de prétendues réserves, les versements des nouvelles actions. Peut-il, en cas d'émissions successives d'actions exister un droit de préférence, soit au profit des anciennes actions, soit des nouvelles? Nos lois actuelles sur les sociétés ne reconnaissent expressément que deux espèces de valeurs : les obligations et les actions. Quant à un privilège au profit des anciennes actions, la loi allemande (1884) l'a proscrit, à moins qu'il ne soit consenti au moment même où est votée l'augmentation du capital. On a voulu rendre impossible la spé-

[1] Pour décourager cette manœuvre, une loi anglaise de 1867 exige que le vendeur d'actions de sociétés financières spécifie les numéros ou les noms de ceux auxquels appartiennent les actions qu'il vend à terme.

[2] Il n'est exceptionnellement permis que pour réaliser un amortissement prévu par les statuts et en vue d'une réduction de capital.

[3] La loi allemande de 1884 met comme condition à l'accroissement du capital social que le capital primitif ait été intégralement versé. Les nouvelles actions ne peuvent en outre être émises au-dessous du pair (art. 215).

culation consistant dans un accroissement du capital, sans autre objet que celui de réaliser une prime sur la revente des actions émises selon le procédé usité par Law.

Le privilège au profit des nouvelles actions sur les anciennes est moins insidieux. Il a reçu d'importantes applications à l'étranger, en plusieurs pays (Angleterre, Suisse, Italie, Turquie, etc.), sous le nom d'actions privilégiées ou de priorité. Il en a été fait un grand usage, surtout dans les entreprises de chemins de fer. Ces actions donnent, au moins pour les répartitions d'intérêt, un droit de préférence aux nouveaux actionnaires sur les actionnaires primitifs. Il y a une vingtaine d'années, une grande société de crédit en voie de transformation (le Crédit mobilier) imagina de créer des actions privilégiées ; cette tentative n'aboutit pas.

Sans qu'il y ait lieu d'examiner ici la question de savoir si nos lois s'opposent absolument à la création de semblables actions, nous pouvons dire qu'on n'a fait jusqu'ici en ce sens que des tentatives isolées. Si l'on recherche quelle en peut être l'utilité, on ne regrettera pas trop le silence du législateur : évidemment, ces valeurs sont émises par des sociétés en détresse. Il n'y a que des actionnaires craignant de tout perdre qui puissent consentir à créer un tel droit de préférence à leur détriment. Les actionnaires d'une société sérieuse se résoudront difficilement à cette extrémité de partager les bénéfices et de ne conserver qu'un droit subsidiaire pour l'intérêt de leurs actions. Pourquoi ne pas émettre plutôt des obligations? Probablement parce que le crédit de la société ne le permettrait pas ; ou bien qu'on espère mieux attirer les capitaux par la perspective de bénéfices improbables que par la seule promesse de l'intérêt du capital. L'émission d'actions de priorité est en outre suspecte : ce n'est pas, en général, le fait d'actionnaires sérieux, mais de spéculateurs qui veulent avoir immédiatement le maniement de nouveaux capitaux pour jouer un coup de fortune, et se défaire ensuite des actions primitives, en saisissant une occasion favorable qu'ils comptent bien pouvoir faire naître. — Sont-ce là des raisons suffisantes pour prohiber les actions privilégiées? Non, assurément ; mais, dans tous les cas, elles ne devraient pouvoir être émises que moyennant un contrôle sévère et le droit d'opposition reconnu à une certaine minorité des actionnaires primitifs. Cette combinaison onéreuse et d'un caractère douteux peut exceptionnelle-

ment, il est vrai, être la seule chance de salut pour une société à qui l'état du marché ou de ses affaires présentes ne permettrait pas d'émettre avec succès une série d'obligations. Le projet de loi sur les sociétés de 1890 admet la possibilité de créer des actions de priorité, mais exige comme condition ou l'unanimité des actionnaires ou une clause donnant ce droit à l'assemblée extraordinaire.

655. La tolérance est la conclusion à laquelle on arrive forcément en bien des cas au sujet des opérations des banques de spéculation, bien qu'elles soulèvent plus d'une critique sous le rapport de la moralité ou de la prudence. La loi peut réprimer certaines fraudes : partout, par exemple, la distribution de dividendes fictifs est un délit sévèrement puni. Mais il y a un grand nombre d'expédients coupables qui échappent aux prévisions du législateur. Cela ne veut pas dire que le système préventif, parce qu'il est nécessairement imparfait, doive être abandonné : la loi des sociétés doit prendre des mesures préventives dans l'intérêt des obligataires, des actionnaires et des tiers, afin de mettre en garde le public contre les pièges tendus à sa crédulité. On vient de parcourir la longue série de ces mesures, mais encore une fois la loi ne peut tout prévoir et elle ne saurait tout interdire.

S'il est une mesure prohibitive légitime c'est assurément celle qui concerne les spéculations publiques avant l'émission : en Angleterre et aux États-Unis, elles ont pris un considérable développement au *stock exchange,* malgré les règlements en vigueur, et l'enquête a sur ce point constaté de graves abus. L'admission à la cote devrait être la condition préalable de la spéculation ; mais, cette condition réalisée dans les limites permises par la loi sur les sociétés, la spéculation doit être libre. Ce n'est pas dire qu'elle ne puisse, même ainsi endiguée, engendrer de graves abus. Des syndicats émettent des valeurs chanceuses, les soutiennent par tous les moyens indiqués ou même se fondent en vue d'agir sur les cours des valeurs de premier ordre et produire une hausse factice dont rien n'arrête la témérité jusqu'à ce que se produise, déterminée par la première complication politique ou financière, une brusque contraction[1]. Malgré cela on cau-

[1] M. Cochut a calculé que pendant la période d'expansion de 1874 au krach de 1882 la majoration des cours sur les valeurs de premier ordre seulement, rentes sur l'État, sur la ville de Paris, le Crédit foncier,

serait à l'industrie un grave dommage si, à cause d'abus trop réels, la commandite et la spéculation des valeurs industrielles par les banques était interdite. Beaucoup d'entreprises industrielles n'eussent pas réussi à se développer sans le patronage des banques de placement. Si, à certains moments d'expansion, ces banques paraissent épuiser leurs efforts dans une agitation stérile, si, au lieu de seconder la formation d'entreprises nouvelles, elles se livrent à un véritable agiotage, il est juste de reconnaître, en sens inverse, que ces sociétés financières peuvent donner à l'industrie une impulsion vigoureuse et secouer l'apathie des capitaux disponibles. C'est d'ailleurs ce que prouve l'histoire des banques de ce genre, banques particulières ou sociétés anonymes, appelées crédits mobiliers [1].

la Banque de France, les actions et obligations des six grandes Compagnies de chemins de fer se sont élevées à environ 10 milliards; en y ajoutant les valeurs des principales sociétés financières ou industrielles, les fonds étrangers, les chemins de fer secondaires, la majoration a été de 15 milliards. Après le krach en 1883 (sept.) ces majorations étaient réduites de 5 milliards pour les valeurs seules qui continuaient à se négocier. La dépréciation eût été beaucoup plus forte encore si des valeurs n'ayant plus de marché effectif n'étaient pas restées immobiles aux anciens cours. (Cochut, *op. cit.*, p. 527 et suiv.).

[1] La haute banque dans la première partie de ce siècle a été presque exclusivement représentée par de puissantes maisons de banque (Rothschild, Baring, Heine, Itzig, etc.) dont la fortune s'est développée grâce surtout aux grands emprunts publics. Ces maisons n'ont plus aujourd'hui le monopole des spéculations en banque. Elles sont entreprises par de puissantes sociétés financières anonymes. Aussi y a-t-il quelque anachronisme à dénoncer l'omnipotence des grandes maisons de banque et, sous le prétexte qu'elles sont aux mains d'Israélites, à rallumer des passions religieuses d'un autre âge. La campagne antisémitique commencée en Russie et en Allemagne a malheureusement gagné la France. De vieux préjugés populaires ont été exploités dans le livre et dans une certaine Presse; mais on peut s'étonner de les voir reproduits dans des ouvrages d'un caractère scientifique (V. Claudio Jannet, le *Capital*, p. 502 et suiv.). Quoi qu'on en puisse penser, ce qu'il importe d'examiner c'est la forme moderne de société anonyme qu'ont revêtues les banques de spéculation ou crédits mobiliers.

La plus ancienne des banques de spéculation sous forme de société anonyme est la Compagnie générale de Bruxelles. C'est le type sur lequel ont été calqués les autres crédits mobiliers. Fondée en 1822 par l'initiative royale, cette société n'a été soutenue par les capitaux privés qu'à partir de 1837; depuis 1848, elle publie ses rapports et ses comptes. Cette publicité l'a maintenue dans la bonne voie; elle a su éviter les écueils contre lesquels ont sombré d'autres sociétés analogues. S'il y a un peu d'activité industrielle en Espagne, c'est certainement à ses institutions de

CHAPITRE V.

MÉCANISME DU CRÉDIT (SUITE). CRISES ÉCONOMIQUES.

656. Périodicité des crises. — Sous l'influence du crédit, l'activité économique est soumise à des alternatives de dilatation et de contraction, de redoublement de vie ou de ralentissement. On peut successivement observer des périodes de calme, puis

crédit mobilier qu'elle le doit. C'est en France qu'a été instituée la plus importante de ces sociétés, la Société générale du Crédit mobilier créée au capital de 60 millions. Elle avait la faculté d'émettre, pour une somme égale à celle qui était employée en émissions ou acquisitions de titres, ses propres obligations jusqu'à concurrence de 600 millions. Les débuts de la société furent heureux; elle se limitait à l'émission des titres des compagnies déjà constituées et aux opérations de Bourse sur report. A la fin de l'exercice de 1853, la nouvelle société avait réalisé 7 millions 1/2 de bénéfices. Dès 1854, le Crédit mobilier s'engagea dans la fondation de grandes sociétés étrangères, notamment dans celle des chemins de fer d'Autriche au capital de 200 millions. En 1855, elle fonda au dehors des crédits mobiliers sur le type de la société-mère, notamment en Espagne, en Italie, en Hollande. Ce fut l'apogée du Crédit mobilier français; à la fin de l'exercice 1855, les bénéfices s'élevaient à près de 32 millions. Mais — signe précurseur de la décadence — sur les bénéfices, 26 millions étaient dus à des spéculations de bourse sur *différences*. A compter de ce moment, l'ambition des administrateurs du Crédit mobilier ne connut plus de frein, et en même temps les comptes-rendus devinrent moins détaillés et moins précis. On s'écartait du bon exemple donné par la Société générale belge. La gêne ne tarda pas à se manifester; dès 1855, profitant de la répartition exorbitante de plus de 200 francs par action, les administrateurs se firent autoriser à faire une nouvelle émission d'obligations (la première avait eu lieu en 1853). Imitant les procédés de Law, une obligation se trouvait attribuée à chaque action. Cette combinaison fut ajournée. Lors de l'annexion de la Savoie, les administrateurs, par suite d'une entente avec la Banque de Savoie, essayèrent de faire échec au monopole de la Banque de France. Celle-ci triompha dans la lutte et, en 1866, le Crédit mobilier étant à bout d'expédients, il fallut recourir au doublement du capital. Malgré les ressources ainsi obtenues, il ne put pas ressaisir sur le marché des titres, la position qui lui avait appartenu. En 1867, les administrateurs furent obligés de se retirer. A partir de ce moment, la Société de Crédit mobilier ne pouvait plus prétendre qu'à une liquidation plus ou moins difficile. En 1875, l'essai de créer des actions privilégiées faillit

d'excitation suivies d'une crise et d'un temps de stagnation. Depuis longtemps les économistes ont signalé la périodicité de ces évolutions : Jevons et M. Juglar, le premier surtout, prétendent même pouvoir en calculer la marche d'une manière précise. Selon Jevons, l'ensemble des phénomènes serait renfermé dans un cycle de dix années et demie. De fait, les grandes crises économiques du siècle (1806, 1817, 1825-27, 1836-37, 1847, 1857) s'échelonnent à dix années d'intervalle ou à peu près, mais les dernières, 1866 et 1873, seraient venues un peu avant l'heure, et celle de 1873 s'est prolongée au delà de toute attente. C'est qu'en effet, tout en admettant une sorte de régularité dans le retour des crises économiques, il serait inexact, à deux points de vue différents, de les croire soumises à une loi de rotation

aboutir, mais la résistance des actionnaires eut finalement raison de cette audacieuse manœuvre.

Quelle est la cause principale du déclin, puis du désastre du Crédit mobilier ? C'est qu'au lieu d'opérer l'émission de titres de Sociétés industrielles et d'en faciliter le placement, il poursuivit la constitution de nombreux monopoles de fait au moyen de la *fusion* entre plusieurs sociétés; c'est ainsi qu'apparut le privilège de la Société des petites voitures, celui de la Compagnie des omnibus, des Paquebots transatlantiques, la fusion des Compagnies du gaz et la combinaison de la Société immobilière. En 1867, le Crédit mobilier était créancier pour 80 millions de la Compagnie immobilière; celle-ci surchargée de maisons et de terrains qu'elle ne pouvait ni louer ni vendre, était hors d'état de payer. La concentration des entreprises en vue de la spéculation plutôt que du développement de l'industrie, voilà la cause générale de l'insuccès. On cite ce fait qu'un administrateur du Crédit mobilier se trouvait, en 1863, à la tête de dix-neuf compagnies au capital de 3 millards 1/2 ! La nécessité d'obtenir et de réclamer constamment des faveurs ou des privilèges au gouvernement a contribué aussi beaucoup à donner aux capitaux de fausses directions. Il est permis de citer l'exemple des emprunts mexicains. Toutefois, malgré les fautes commises (et elles ont été énormes), il est juste de reconnaître que le Crédit mobilier a donné l'impulsion à la plupart des grandes entreprises financières ou industrielles en France et à l'étranger. En France, la Compagnie générale maritime, des Compagnies d'assurances et surtout de nombreuses Compagnies pour l'exploitation des lignes de chemins de fer ont été fondées sous les auspices du Crédit mobilier. Les chemins de fer russes, autrichiens, suisses, espagnols ont la même origine. On voit que ce n'est pas l'activité qui a manqué à cette société. — D'autres banques de placement ont eu, en France, une fortune plus modeste, mais plus durable, la Société générale pour favoriser le développement du commerce et de l'industrie (1864) et un grand nombre de compagnies financières plus récentes (Comptoir d'escompte, Société de crédit industriel et commercial, Banque de Paris et des Pays-Bas; Crédit Lyonnais; Banque ottomane, Société générale, etc.). Elles font des opérations de placement et de crédit

absolument invariable[1] : 1° de nombreuses causes de nature purement morale ou sociale peuvent, soit faire avorter une crise, soit en retarder le dénouement; 2° parmi les faits qui peuvent déterminer une crise, il en est qui échappent absolument aux prévisions, tels sont les guerres, les révolutions politiques ou sociales, les changements de système monétaire, de politique douanière, etc...

657. Si la production et la consommation suivaient une marche constamment parallèle; si, de plus, le crédit pouvait soutenir l'essor de l'activité économique sans la surexciter ni la décourager à aucun moment, il n'y aurait pas de véritables crises économiques, mais seulement des crises politiques ou sociales. Malheureusement, on sait bien qu'il n'en est pas ainsi. Les crises économiques peuvent se distinguer ordinairement d'une façon un peu artificielle en industrielles ou commerciales, financières et monétaires. Les crises industrielles sont amenées par un excès de production. Les crises financières et monétaires tiennent à l'instabilité du crédit; mais elles sont souvent déterminées par la mauvaise direction donnée à la production; elles sont aussi produites, surtout à la suite de mauvaises récoltes, par la nécessité de solder un excédent d'importations. Les crises monétaires résultent de brusques variations dans le pouvoir de la monnaie ou du mouvement des métaux précieux dans le commerce international.

658. Causes et effets des crises industrielles ou commerciales. — Les causes des crises industrielles doivent être recher-

mobilier. Le Crédit foncier lui-même ne s'est pas abstenu des opérations de haute banque.

Des sociétés de Crédit mobilier se sont constituées à l'étranger, non seulement en Belgiqne mais en Espagne, en Autriche, en Allemagne. Plusieurs des *Joint stock banks* anglaises disputent ainsi aux banques de spéculation particulières les émissions industrielles.

[1] St. Jevons a prétendu établir une coïncidence entre la périodicité des crises économiques et celle des taches solaires auxquelles on attribue une influence néfaste sur les productions naturelles. Les mauvaises récoltes ne sont pas, il est vrai, sans influence sur les crises. Seulement, il serait téméraire d'affirmer qu'elles sont régulières, aussi l'explication scientifique de Jevons est à la fois conjecturale et insuffisante. Insuffisante, car les crises ont beaucoup d'autres causes que celle qu'il considère exclusivement et, d'ailleurs, il est rare que les récoltes manquent partout à la fois, ainsi l'année 1878 a été mauvaise pour l'Europe mais excellente pour l'Amérique.

chées jusque dans la période d'activité qui les précède. Lorsque, à un moment donné, le taux de l'intérêt est tombé très-bas, la production devient ingénieuse et entreprenante, elle s'ouvre de nouveaux débouchés, essaye l'application des inventions nouvelles; la spéculation s'éveille dans toutes les directions. Mais la masse des capitaux ne s'accroissant pas aussi rapidement, les prix s'élèvent. L'élévation des prix accroît les profits des producteurs et, par suite, donne un nouvel aliment au crédit et à la production. On est au milieu d'une période de prospérité; la consommation ne se ralentit pas; la confiance, bien trop souvent aussi la crédulité, soutient les entreprises aventureuses; c'est le temps des grandes spéculations, des fortes importations de matières premières, de l'élan irraisonné des entreprises, des dépenses immodérées alimentées non par le revenu, mais par la majoration du capital d'après le cours des valeurs; de là aussi un besoin de moyens d'échange qui se manifeste par la diminution de la réserve métallique et un développement excessif des escomptes et des reports. Mais, presque inévitablement, arrive un instant où, à cause de la cherté du coût de production et par suite de la hausse excessive des prix, la consommation reste en deçà de la production pour un certain nombre de marchandises commerciales. Les produits ne circulent plus, restent en magasin. De mauvaises récoltes, s'il en survient alors, en élevant le prix des denrées de première nécessité, diminuent les moyens d'acquisition et aggravent les conséquences de l'excès d'impulsion donné aux industries manufacturières. Ainsi le défaut d'accroissement ou le ralentissement de la consommation, tel est le point de départ de la crise : les manufactures sont montées à un niveau auquel elles ne peuvent se soutenir; le travail se ralentit, il y a réduction de salaires, obligation de liquider à prix réduit; un grand nombre de faillites éclatent. Le mal ne reste pas circonscrit : il se propage de proche en proche, car toutes les industries sont solidaires. Enfin, après la liquidation et une période de stagnation plus ou moins longue, la masse de capitaux en quête de placements réveille l'esprit d'épargne, le crédit se raffermit et le mouvement ascensionnel reprend.

Parmi les causes des crises industrielles, il faut signaler la mauvaise direction donnée à la production par la fièvre de la spéculation. Les crises industrielles ne viennent pas toujours

de ce que la consommation ne peut s'accroître aussi vite que la production, mais aussi de ce que l'accumulation des capitaux a été plus rapide que le développement industriel, ou, à l'inverse, de la disette des capitaux relativement aux emplois qui leur sont offerts, ou enfin de ce que l'on a immobilisé trop de capitaux au détriment du capital circulant. La trop grande abondance de capitaux produit la baisse de l'intérêt, mais une baisse temporaire, car elle stimule des entreprises qui en relèvent le cours. Il est vrai qu'elle peut en faire éclore d'aventureuses et conduire finalement à une crise financière, à un *krach*. Plusieurs fois déjà, il a été question des grandes crises dues à la rupture d'équilibre entre les capitaux fixes et les capitaux circulants. A-t-on par exemple poussé outre mesure la construction des lignes ferrées, la plus-value des capitaux circulants n'étant pas assez considérable, il en résulte un état de gêne pour le commerce en général, et un malaise spécial qui suffirait seul à déterminer une crise; c'est qu'en effet une surexcitation factice a été donnée aux industries minières et métallurgiques; elles ont dû produire énormément pour satisfaire aux demandes de la construction. C'est ainsi qu'après 1871, le prix des fers et des houilles s'est élevé d'une façon excessive; des fortunes colossales furent réalisées en quelques mois; puis cette activité s'éteignit tout à coup, la production suivit pendant quelque temps la vitesse acquise, mais elle ne trouva plus de débouchés.

Si l'excès de spéculation est la cause la plus ordinaire des crises industrielles, parfois, à l'inverse, une crise peut résulter de l'insuffisance de production, c'est ce qui a eu lieu pour le coton lors de la guerre de sécession. Une crise de ce genre est de nature à amener par réaction une crise de surproduction si, par l'effet de la réduction des salaires, la consommation se trouve resserrée. On a observé que les disettes de l'Inde sont suivies d'une crise pour les manufactures anglaises[1].

659. Enfin, l'instabilité des débouchés ouverts aux grandes industries est encore une cause de crise industrielle. On ne travaille plus principalement pour le marché intérieur dont on pouvait mesurer assez exactement les besoins, mais pour le marché du monde. Il semble que les débouchés y sont infinis. C'est

[1] Ch. Gide, *Principes*, 3e éd., p. 367.

une illusion, car on y rencontre partout l'âpre compétition d'industries rivales, et partout la facilité du crédit et des communications donnent l'essor à l'industrie. De là des mécomptes, des encombrements d'entrepôts, puis des contractions de la production dont les chefs d'entreprise sont les premiers, mais non les seuls à souffrir, car pour défendre ses débouchés, il faut réduire le coût de production en fabriquant des produits de qualité inférieure, en réduisant les salaires. Si la crise de 1873 a pesé plus lourdement sur l'Angleterre que sur d'autres pays d'Europe, c'est sans contredit parce qu'elle se voyait disputer ou enlever par de nouvelles rivalités industrielles plusieurs de ses marchés dans l'Extrême Orient. L'accroissement continu des moyens de production, spécialement dans l'industrie du coton, était donc en contradiction avec la situation commerciale.

L'un des effets les plus remarquables des crises est la dépression des prix : on est en effet dans une période pendant laquelle il y a plus de vendeurs que d'acheteurs; l'excès d'offre produit la diminution de la valeur des marchandises; le commerce subit le contre-coup de la crise industrielle; mais le remède est dans le mal même : la baisse des prix facilite la liquidation. Pendant la période de liquidation, les capitaux n'ont plus d'emploi; le capital s'offre à vil prix comme les marchandises. C'est la stagnation.

660. Si l'on suit les variations des prix pour une série de marchandises parmi les plus importantes, on trouve une succession de cours élevés ou déprimés dans l'ordre suivant : cours élevés en 1857, 1864, 1873, 1882, années même de l'explosion des crises ou au cours de l'année précédant cette explosion. Les cours déprimés s'observent dans les années qui suivent les crises, dans les deux ou trois premières, quelquefois plus tard, selon la durée de la liquidation. Les exceptions sont très-rares pour les produits des industries extractives et manufacturières. Elles sont plus fréquentes pour les produits agricoles à cause de l'influence des récoltes.

A la suite de la crise de 1873, la baisse des prix a été, d'après M. Giffen, de 10 p. 100 dans les cas les plus favorables et sur certains articles de 66 p. 100. Dès la fin de 1879, il s'est opéré un relèvement moyen de 20 p. 100 sur les prix. Selon le même publiciste, les prix auraient été en baisse, à la suite de la crise

de 1882, de 18 p. 100 à l'importation et de 26 p. 100 à l'exportation (1886). M. Soetbeer, sur 114 articles, conclut aussi que les prix, dans la période 1885-1888, ont subi une dépression de 23 à 24 p. 100 relativement à ceux qui ont précédé la crise de 1873[1].

661. Causes et effets des crises financières et monétaires. — Les crises industrielles ont un contre-coup immédiat sur le marché financier. C'est principalement sur ce point que portent les savantes analyses de M. Juglar. Pendant la période ascendante du crédit, on peut constater simultanément la hausse des prix et celle du taux de l'intérêt, l'augmentation de la circulation fiduciaire et des escomptes; par contre, la diminution de l'encaisse des banques et le relèvement du taux de l'escompte. Les signes précurseurs de la crise sont, sous l'action de fortes importations, un change contraire, la diminution rapide de l'encaisse métallique; lorsque la crise s'accentue, le portefeuille de la Banque est plein, les dépôts sont retirés; ce qui reste de l'encaisse est protégé par un taux exorbitant, 10 p. 100 à Londres en 1857 et 1866; c'est le grand moyen préventif des crises; mais il n'a pas toujours la vertu de les conjurer. Les faillites se multiplient[2]; c'est le moment de la liquidation. Après cette période aiguë les réserves métalliques et les dépôts se reforment[3], le taux de

[1] Au surplus, il faut bien prendre garde d'attribuer à la surproduction toute baisse des prix; ainsi dans la crise, dont il est question, la dépression a pu tenir dans une certaine mesure aux révolutions monétaires qui, faisant rechercher l'or dans les principaux pays, ont contribué à en relever la valeur (V. Garelli, *La recente depressione industriale*, Rome, 1 vol. in-12, 1880). La même observation doit être faite pour la crise de 1882. V. ci-dessous, n° 662 et ci-dessus, n° 555.

[2] Ainsi 10,478 faillites (234 millions de dollars de passif) en 1878, aux États-Unis, au lieu de 4,069 en 1872.

[3] Le tableau suivant permet de bien saisir le contraste avant et après les trois grandes crises de 1830, 1847, 1857, quant aux escomptes et aux réserves métalliques :

		Total des escomptes avant la crise.	Total des escomptes après la crise.	Réserve métallique avant.	Réserve metallique après.
Banque de France.	1830	617 millions fr.	222 millions fr.	104 millions fr.	265 millions fr.
	1847	1,329 —	692 —	57 —	141 —
	1857	2,085 —	1,464 —	181 —	593 —
Banque d'Angleterre.	1847	38,3 millions ££	4,5 millions ££	8,4 millions ££	15 millions ££
	1866	33,4 —	22 —	11,2 —	15 —

Pour les crises postérieures à 1857 on peut résumer les variations

l'intérêt faiblit, le portefeuille de la Banque se vide et, en même temps, l'émission des billets est réduite. Tant que dure la période de stagnation qui suit la liquidation, les échanges extérieurs, spécialement les importations, se restreignent autant que les circonstances le permettent.

Certaines crises peuvent avoir leur origine dans l'abus du crédit, surtout pendant les périodes de stagnation industrielle : les épargnes ne trouvant pas de débouchés dans la production se portent vers la Bourse. Il s'y entretient, malgré l'inactivité économique générale, un ardent mouvement de spéculation sur les valeurs mobilières; on stimule par ces spéculations la hausse des cours jusqu'au moment où les ressorts de la spéculation étant trop tendus, la panique se produit, panique de circulation qui débute par la faillite de sociétés financières obligées d'écouler en baisse le stock de leurs titres majorés ou de celles dont les capitaux étant immobilisés, ne peuvent plus répondre aux engagements à vue; on aboutit à une crise financière ou de bourse, à ce qu'on est convenu d'appeler un *krach*. Les exemples les plus fameux sont la crise de la Banque de Law, le krach de

extrêmes du portefeuille et de l'encaisse métallique de la Banque de France de la manière suivante :

BANQUE DE FRANCE.

Crise de 1864	Maximum du portefeuille.	800	millions de fr.
	Minimum de l'encaisse...	150	—
Essor de 1868	Maximum de l'encaisse...	1,300	—
	Minimum du portefeuille.	400	—
Crise de 1873	Maximum du portefeuille.	1,300	—
	Minimum de l'encaisse...	700	—
Essor de 1877	Maximum de l'encaisse...	2,250	—
	Minimum du portefeuille.	350	—
Crise de 1882	Maximum du portefeuille.	1,700	—
	Minimum de l'encaisse...	1,800	—
Essor de 1889	Maximum de l'encaisse..	2,578	—
	Minimum du portefeuille.	500	—

Pour la Banque d'Angleterre le minimum et le maximum du portefeuille pour les périodes de crise depuis 1866 a été :

Minimum 1869	13,7	millions £.
Maximum 1873	28,8	—
Minimum 1877	15,2	—
Maximum 1883	29,1	—
Minimum 1883	18,5	—

Londres en 1866, celui de Vienne en 1873, de Paris et de Lyon en 1882, de New-York en 1884, etc.[1].

662. Le change est contraire pendant les crises. Il n'est même pas sans exemple que ce qui est ainsi un effet soit une cause : un temps d'arrêt dans la production industrielle, une série de mauvaises récoltes peuvent déterminer des changes contraires, les importations l'emportant de beaucoup sur les exportations; alors la crise éclate. Voilà pourquoi on a pu expliquer certaines crises économiques par les vicissitudes du commerce de l'Europe avec les Indes et maintenant surtout avec l'Amérique.

Par l'effet d'un change contraire on sait que les métaux précieux ont tendance à prendre le chemin de l'étranger, aussi se peut-il qu'une crise financière soit doublée d'une crise monétaire. Une crise de ce genre peut encore résulter, soit de placements considérables en valeurs étrangères nécessitant des remises au dehors, soit encore de révolutions dans les législations monétaires des autres pays. Telle est la crise monétaire dont peuvent être menacées les nations ayant conservé le bimétallisme puisque, par suite de l'exclusion de la monnaie dépréciée de la plupart des règlements extérieurs, elles seraient réduites à puiser dans leur numéraire en or; ce danger subsistera tant qu'un accord international ne sera pas intervenu.

Depuis 1873, les pays industriels ont eu à souffrir d'une longue crise par suite de la dépression des prix. Était-on en présence d'une crise industrielle ou d'une crise monétaire? Grave sujet de débat. M. Soetbeer[2] a publié des tableaux de prix desquels résulte bien ce fait qu'à l'exception d'un certain nombre de denrées alimentaires dont le cours s'est maintenu, les prix de 90 produits sont, sur 114, en baisse dans la période de 1885-88 sur ceux de la période 1871-75. Comment ne pas admettre qu'un fait si général ait pour raison d'être l'augmentation de pouvoir du numéraire? Du reste, M. Sauerbeck, dans sa remarquable enquête sur les prix, prouve que les monométallistes ont tort d'expliquer uniquement par la surproduction la dépression des prix. En effet, tandis

[1] En 1889 à Paris après la liquidation du Comptoir d'escompte et en 1890 à Londres après celle de la maison Baring un krach général n'a été évité que grâce à de promptes mesures ayant assuré le concours financier des principales maisons de banque de la place.

[2] Soetbeer, *Materiellen*, 2e édit., trad. franç., p. 71 et suiv.

que pendant la période 1848-1850 à 1872-1874, les prix haussent de 18 à 20 p. 100 avec une progression annuelle de la production de 2,75 p. 100; dans la période 1872-1874 à 1883-1885, ils diminuent de 22 à 25 p. 100 avec une progression de la production ralentie à 1,6 par an. La crise a été atténuée dans les pays de bimétallisme, aggravée dans les pays de monométallisme, ainsi en Angleterre. D'après M. Giffen, la dépression des prix qui a fait subir à la production anglaise pendant cette crise des pertes si sensibles, s'explique en grande partie par le relèvement du pouvoir de l'or sollicité de tous côtés à la fois[1]. Au surplus, les conséquences des crises monétaires sont très-différentes suivant les circonstances. Tantôt la confiance étant ébranlée, la liquidation des affaires de spéculation est imminente : de toutes parts les besoins de comptant se produisent. Tantôt, au contraire, le crédit est assis sur une base ferme, et la crise monétaire cesse promptement par le solde des exportations et par le recours aux instruments de la circulation fiduciaire.

Un dernier fait à signaler est la solidarité des grands marchés dans les temps de crise. Cette solidarité tient à une cause bien connue, les courants de métaux précieux se déplacent sous l'action du change; le change se modifie selon l'état du commerce. Plus les rapports internationaux sont multipliés, plus cette solidarité se manifeste; les crises se répercutent de place en place : celle de 1882 a eu son contre-coup à New-York en 1883-84. C'est que les encaisses des grandes banques sont les réservoirs auxquels, dès qu'il vient à manquer, on demande de toutes parts le numéraire; pour le défendre, il faut élever le taux d'escompte, modifier par conséquent la situation du commerce, subir la réaction du resserrement de la circulation qui s'est produit au loin[2].

[1] V. ci-dessus, n° 555 les autorités citées sur la question des causes de la dépression des prix. *Adde*, de Laveleye, *Le bimétallisme*, p. 82 et suiv.

[2] Cette solidarité se trouve manifestée par le tableau ci-dessus pour les marchés de Londres et de Paris.

CHAPITRE VI.

MÉCANISME DU CRÉDIT (SUITE). DU CRÉDIT RÉEL. PRÊTS SUR GAGES. CRÉDIT FONCIER ET CRÉDIT AGRICOLE.

---

663. Les lois relatives aux contrats de crédit sur garanties réelles ont à opérer une conciliation équitable entre deux intérêts opposés : donner au créancier un gage solide, facilement transmissible et réalisable, et, à l'inverse, protéger le débiteur contre des aliénations inconsidérées, lui ouvrir les voies de droit nécessaires au recouvrement ou à la libération de son bien. Aussi est-il de principe, dans les législations modernes, que l'affectation réelle d'une chose ne dépouille pas le débiteur constituant de la propriété. L'ancien droit romain, par le système d'aliénation avec contrat de fiducie, exposait le débiteur aux risques d'aliénation de la part du créancier et à son insolvabilité. C'est donc en invoquant son droit de propriété que le débiteur libéré se ressaisit du gage. Par contre, il ne fallait pas que le souci de défendre la propriété du débiteur fît établir des règles d'expropriation imposant au créancier, pour la réalisation du gage, des formalités trop lentes ou trop coûteuses : c'eût été éloigner les capitaux et nuire par conséquent à celui qu'on voudrait protéger.

664. Le crédit réel se manifeste sous deux formes, le nantissement et l'hypothèque. Dans le nantissement, le déplacement immédiat de la possession a un double effet : il consolide la position du créancier et fait connaître à tous l'existence de ses droits. Au contraire, le crédit hypothécaire, laissant la possession au débiteur constituant, a pour conséquence naturelle un système de publicité qui révèle aux capitalistes et aux acquéreurs l'état véritable de la propriété foncière. A défaut d'une assiette fixe, le régime de l'hypothèque et de la publicité ne s'applique pas en principe aux biens meubles tandis qu'il est parfaitement approprié aux biens immobiliers. C'est d'ailleurs par rapport à

ces biens que le dessaisissement du débiteur aurait en général le plus d'inconvénients : l'exploitation rurale exige spécialement une certaine unité de direction ; il est probable que le créancier mis en possession ne donnerait pas à la terre les mêmes soins que le propriétaire : aussi l'*antichrèse* (nantissement immobilier) est-elle peu pratiquée aux époques d'agriculture savante.

665. Le débiteur qui donne à un capitaliste une garantie réelle, afin d'en obtenir crédit, espère, grâce au succès de ses opérations, pouvoir rembourser le créancier à l'échéance fixée et dégager ainsi sa propriété. Tantôt ce sont des opérations de spéculation : il en est ainsi souvent, comme on le verra bientôt, des avances sur titres. Tantôt, ce sont des contrats de crédit nécessités par la difficulté de réaliser un capital immobilier ou des marchandises : les fonds procurés par le crédit étant destinés à alimenter le capital de roulement d'une entreprise industrielle. Mais, le plus souvent, ce sont des opérations destinées à faciliter l'accroissement du capital fixe, et c'est bien pourquoi le crédit réel est alors un crédit à long terme : en effet, le capital fixe a une affectation pour ainsi dire permanente, tandis que le capital circulant doit se renouveler avec une continuelle mobilité ; or, les valeurs incorporées dans le capital fixe ne peuvent en général se reconstituer que lentement au moyen de la plus-value correspondante des capitaux circulants.

Maintes fois, faute de tenir compte de l'action nécessaire du temps, les emprunts sur garanties réelles reposent sur un faux calcul économique. Supposons qu'un propriétaire emprunte sur hypothèque ou sur dépôt de titres en vue d'améliorations foncières ; si le prêt n'a été consenti que pour 2 ou 3 ans, presque toujours une semblable opération sera mal conçue : cependant l'œuvre peut être utile ; à longue échéance, elle permettrait de reconstituer le capital emprunté et donnerait en sus un profit, mais la plus-value des revenus ne peut en un temps aussi court procurer au propriétaire emprunteur de quoi rembourser le capitaliste ; de là vient que, presque jamais, dans des hypothèses de ce genre, le remboursement n'a lieu à l'échéance : le créancier est obligé ou de renouveler le prêt ou de réaliser le gage. Nous parlerons en détail des combinaisons offertes par des sociétés de crédit foncier pour remédier aux inconvénients des prêts hypothécaires à court délai ; mais il n'y a rien là de spé-

cial à la propriété foncière. Voici par exemple un fabricant qui veut se procurer les capitaux nécessaires pour acheter des machines, pour augmenter son matériel d'exploitation : il donne un gage ou se fait donner crédit sur dépôts de titres. Dans ces prêts qui se font ordinairement à assez brève échéance, l'illusion de l'emprunteur est la même; très-généralement, il y a erreur économique à compter sur la plus-value des capitaux circulants pour reconstituer très-promptement les capitaux empruntés. De ces faux calculs individuels résulte même parfois un mécompte pour la société : les emprunts sur garanties réelles, pris dans leur ensemble, constituent un accroissement, qui peut être excessif, des capitaux engagés au détriment des capitaux circulants. Or, il n'y a pas à revenir sur le désordre que produit la rupture d'équilibre entre les deux masses de capitaux.

Lorsque le crédit suit une marche progressive régulière, les prêts sur garanties réelles alimentent les opérations sérieuses qui exigent la longue durée du crédit; ils fournissent aux capitaux fixes un appoint qui est justifié par la possibilité d'accroissement des capitaux circulants. Mais l'exagération des avances sur titres ou sur garanties réelles dénote en général l'excès de spéculation. Bien souvent l'emprunteur, après avoir compté sur la spéculation, n'obtenant plus de renouvellements de son créancier, est obligé de subir une liquidation ruineuse. On a quelquefois porté un jugement contraire et considéré l'augmentation des crédits sur garanties réelles comme un signe d'activité commerciale; en réalité, cela peut indiquer, tout aussi bien qu'un certain mouvement de la spéculation, une certaine contraction du crédit.

666. Les opérations de crédit sur garanties réelles résultent de contrats isolés ou sont l'objet d'une branche spéciale du commerce de banque, quoique parfois, au lieu d'institutions particulières, ce soient les banques ordinaires qui se chargent de les accomplir. On distingue deux espèces principales de crédit réel, le crédit réel mobilier et le crédit foncier ou hypothécaire. Le premier se subdivise en : 1° prêts sur effets mobiliers corporels ou prêts sur gage; 2° avances sur titres. Le crédit agricole et le crédit maritime se rattachent sous plusieurs rapports au crédit réel; toutefois, comme ce n'est pas un lien de dépendance absolue, il est préférable de les en séparer. Il en sera question dans le chapitre suivant.

667. I° Prêts sur gage ou sur effets mobiliers corporels. — Ces prêts, on sait déjà pourquoi (n° 664), supposent le nantissement, la mise en possession du créancier. Cette règle d'ensaisinement s'applique même en matière commerciale. D'ailleurs, le créancier est réputé avoir les marchandises en sa possession lorsqu'elles sont dans ses magasins ou navires, à la douane ou dans un dépôt public, ou si, avant qu'elles soient arrivées, il en est saisi par un connaissement ou par une lettre de voiture. En outre, il est de droit commun que le gage puisse être mis en la possession d'un tiers convenu par les parties (C. civ., art. 2076). On a même admis que la consignation des marchandises pouvait précéder le gage. De là à la combinaison des magasins généraux il n'y avait qu'un pas.

668. Magasins généraux. — Ce sont des établissements où les négociants et industriels peuvent déposer des matières premières ou marchandises à eux appartenant. Dans leur destination essentielle, les magasins généraux n'ont pour objet ni l'ouverture de crédit, ni le prêt sur consignation; mais ils procurent, à titre d'intermédiaires, aux propriétaires des marchandises de commodes et faciles instruments de crédit. L'existence des magasins généraux ou docks a un double avantage, l'un étranger au crédit, l'autre qui y est relatif.

Les magasins généraux sont responsables des marchandises; les négociants qui y font des consignations sont affranchis des risques et des embarras de magasinage. De très-importantes spéculations peuvent être faites par des personnes qui n'ont aucun magasin, mais un simple cabinet d'affaires : les frais de garde sont moindres, car ils se répartissent sur tout un ensemble de marchandises déposées. Les magasins généraux ne sont pas ouverts seulement aux marchandises destinées à être vendues ou engagées, mais à toutes celles que les commerçants désirent entreposer[1].

Quant au crédit, la consignation dans les docks facilite la transmission de la propriété des marchandises ou leur nantissement. Chaque déposant reçoit en effet un récépissé indiquant la nature et la valeur des marchandises déposées, leur numéro

[1] Les magasins généraux reçoivent toutes espèces de marchandises ou au contraire des marchandises d'une seule espèce : tels sont les magasins généraux de Lyon pour les soies.

d'entrée. Le récépissé permet de négocier les marchandises sans en opérer le transbordement, le cessionnaire ayant le droit de les retirer sur la présentation de ce récépissé. Les indications du récépissé, reproduites sur les *filières*, individualisent les marchandises qui sont l'objet des marchés à livrer et assurent à ces marchés une base réelle. Au lieu d'aliéner ses marchandises, le négociant peut vouloir les affecter au paiement de l'un de ses créanciers : dans ce but, à chaque récépissé de marchandises est annexé, sous la dénomination de *warrant*, un bulletin de gage ; en détachant ce warrant, le propriétaire obtiendra crédit plus facilement qu'avec sa seule promesse, car les marchandises ne peuvent sortir du dock que moyennant l'acquit de la créance ; en cédant à la fois le récépissé et le warrant, on transmet à l'acquéreur un droit complet et on lui confère la possibilité d'obtenir à son tour des avances sur les marchandises consignées en négociant le warrant. La transmission du récépissé peut même se faire après que le warrant a été détaché ; le récépissé isolé ne représentant plus en ce cas que la valeur des marchandises, déduction faite des droits du porteur de warrant. Récépissés et warrants sont transmissibles au moyen d'un simple endossement, et les endosseurs successifs du warrant sont subsidiairement responsables... subsidiairement, puisque la marchandise est le gage direct du porteur.

Chez nous, cette matière a été réglementée par les décrets de 1848 et par les lois du 28 mai 1858 et du 31 août 1870. Cette dernière loi a modifié le caractère des magasins généraux : en leur permettant de prêter sur des marchandises déposées et de négocier les warrants, elle les a transformés en institutions de crédit[1]. Mais, en même temps, au moment où les garanties devenaient plus nécessaires elle a supprimé la surveillance administrative à laquelle les magasins généraux étaient soumis. Il importe de rétablir le contrôle de l'État pour prévenir ou réprimer de graves abus qui se sont produits et dont la fréquence pourrait compromettre l'institution. A maintes reprises des warrants et des récépissés ont été émis pour des marchan-

[1] Les magasins généraux étant admis depuis 1870 à faire des prêts sur gage seraient par cela seul soumis à une autorisation : en ce qui les concerne, la règle est que l'autorisation doit être donnée sur l'avis des Chambres de commerce.

dises non déposées ou pour des quantités supérieures à celles dont le dépôt avait été effectué[1].

On sait quel immense développement les docks ou magasins généraux ont pris en Angleterre depuis le commencement de ce siècle, tant pour le commerce terrestre que pour le commerce maritime. On signale aussi d'importantes fondations de ce genre en Allemagne, en Hollande, en Russie, en Autriche, etc. En ces deux derniers pays, des lois récentes ont consacré le régime de l'autorisation et du contrôle. Le contrôle existe aussi en Italie (1888 et 1889).

669. Le gage commercial se distingue encore par de très-grandes facilités de réalisation, lesquelles, établies d'abord par la loi sur les magasins généraux en faveur des porteurs de warrants, ont été depuis étendues à tous créanciers gagistes par la loi de 1863. Le législateur a su adapter (art. 93, C. com.) à des opérations de crédit qui sont à brève échéance et dont la liquidation requiert célérité, des sanctions énergiques dans l'intérêt des créanciers.

670. Institutions de prêts sur gage. Monts-de-Piété. — Par crainte de l'usure et du recel, aucune institution de prêt sur gage ne peut s'établir en France sans une autorisation administrative. La sanction est dans l'article 411 du Code pénal. La règle qui interdit le commerce libre des prêts sur gage reçoit sa principale application aux monts-de-piété[2].

En fait, les monts-de-piété sont les principaux établissements de prêts sur gage en France et à l'étranger. Ces institutions ont

[1] Ces fraudes ont, au contraire de la réforme indiquée au texte, inspiré une proposition de loi (Chambre, annexes, 1890, *J. off.*, p. 461) destinée à supprimer l'arrêté préfectoral qui autorise l'ouverture des magasins généraux, afin que ces établissements n'ayant aucun caractère public, les intéressés ne leur accordent que le degré de confiance qu'ils peuvent mériter. — Mais on ne voit pas que là où les moyens de contrôle directs font défaut, si l'Etat manque à son rôle tutélaire, les pièges tendus à la bonne foi ruinent toute confiance. L'abstention de l'État serait ici d'autant moins justifiable que parmi les docks il en est qui sont déclarés d'utilité publique. Il y a bien réellement utilité publique à ce que la fraude ne puisse pas être organisée.

[2] Les Sous-comptoirs de garantie du Comptoir d'escompte créés en 1848 sont également autorisés à ouvrir des crédits par voie de nantissement sur marchandises. Disons aussi que la société de Crédit agricole (1860 à 1879), était autorisée à faire aux cultivateurs des prêts sur nantissement dont le terme ne pouvait dépasser 3 ans.

un caractère mixte de bienfaisance et de crédit; on pourrait aussi bien les appeler banques charitables; c'est même le sens étymologique de l'expression, *Monte* en italien signifiant une banque. Ce sont donc des banques de piété ou de bienfaisance. Leur origine remonte, en Italie, au XVe siècle. Chez nous, les monts-de-piété ont pris naissance sous Louis XIII mais n'ont été l'objet d'une réglementation spéciale qu'en 1777. Supprimés à la Révolution, ils ont été réorganisés en 1804 et sont régis par la loi du 24 juin 1851 et le décret du 24 mars 1852. Il existe en France quarante-deux monts-de-piété. Les opérations de celui de Paris l'emportent sur celles de tous les autres établissements réunis[1].

Il serait conforme au but de l'institution que les prêts sur nantissement des monts-de-piété fussent faits à un intérêt peu élevé. A plusieurs reprises, le législateur a renouvelé la déclaration que ces établissements devaient fonctionner au profit des classes indigentes. Il faut pourtant avouer que, en France, les monts-de-piété méritent peu leur nom : sur les quarante-deux en activite, on en trouve trois prêtant gratuitement, sept prélevant un intérêt de 4 à 6 p. 100; enfin trente-trois prêtant au-dessus de 6 p. 100, c'est-à-dire à un taux qui serait usuraire dans les rapports entre particuliers. Le taux de l'intérêt s'élève même pour plusieurs à 12 p. 100 et même 14 p. 100 (Dunkerque). A Paris, avec les droits accessoires, c'était 9,50 p. 100 jusqu'en 1886; aujourd'hui, c'est 7 p. 100. A la charge que ces taux usuraires font peser sur les classes laborieuses, le trafic des reconnaissances, dont il sera bientôt parlé, ajoute un tribut intolérable[2].

En Angleterre, bien qu'il n'y ait pas en principe de maximum au taux de l'intérêt, la loi fixe la somme que le prêteur sur gages (*pawnbroker*) peut exiger. C'est, à d'autres points de vue, une industrie réglementée à cause des exactions usuraires et des abus auxquels elle pourrait donner lieu. Chez nous, au contraire, où existe de droit commun un maximum pour l'intérêt conventionnel en matière civile, les monts-de-piété sont exemptés de la règle.

La clientèle des monts-de-piété se compose en grande partie,

[1] Prêts pour 47 millions; nombre des prêts 1,850,000.

[2] En Italie les conditions de prêt n'ont pas été moins lourdes 10 p. 0/0 à Rome; 10,50 p. 0/0 à Milan.

si l'on met à part les indigents, du petit commerce et de la petite industrie qui en reçoivent d'onéreux, mais réels services[1]. Toutefois, ce ne peut être une abondante source de crédit, car ces institutions étant isolées chez nous du commerce général de banque et n'ayant pas pour la plupart de dotations, sont obligées de suppléer à l'absence de capitaux par des emprunts réalisés chèrement dans de mauvaises conditions. De 1879 à 1887, les sommes prêtées ont varié entre 55 (1879) et 62,7 millions (1883)[2] répartis entre un nombre d'engagements d'environ 3 millions (minimum 2,274,000, 1883 ; maximum 3,261,000, 1884). C'est un crédit moyen de 23 francs à Paris, de 15 francs pour les départements. En Italie, surtout en Lombardie, un assez grand nombre de monts-de-piété sont annexés aux caisses d'épargne, mais ce n'est que dans une mesure pour ainsi dire insignifiante que les fonds déposés se trouvent employés en prêts sur gage. Dans quelle mesure les capitaux des caisses d'épargne pourraient-ils alimenter les monts-de-piété? Ce n'est pas le moment d'examiner cette importante question (V. ci-dessous nos 1070 et suiv.).

Souvent, en temps de crise, les monts-de-piété sont obligés d'abaisser le chiffre maximum des prêts : le mont-de-piété de Paris, par exemple, a fixé ce chiffre à 100 francs en 1848 et à 50 francs en 1870. Ce n'est pas qu'alors le commerce fasse davantage appel au crédit : tout au contraire, les prêts s'élèvent pendant les périodes d'activité ; mais c'est à ces moments que les consignations faites par les personnes peu aisées se multiplient et rendent nécessaires des mesures restrictives. On voit d'ailleurs par l'issue des crédits, c'est-à-dire par la proportion des dégagements, des renouvellements et des ventes que, en règle ordinaire, les insuccès pour les emprunteurs coïncident avec les années de crises économiques ou politiques.

Il est fort important de connaître, non seulement le mouvement total des opérations mais leur répartition d'après les résultats des crédits. Ce sont ces résultats qui donnent un aperçu sur

[1] Les articles de Paris de fin d'année sont fabriqués avec les crédits que le mont-de-piété procure à l'industrieuse population de ses faubourgs ouvriers.

[2] Dans la période 1873-1876 le montant annuel des prêts avait été notablement plus considérable : 75 millions.

l'utilité économique des opérations des monts-de-piété. Disons d'abord comment s'opèrent les engagements : lors du dépôt, on procède à l'estimation des objets admis afin de régler la somme qui peut être avancée sur leur valeur; c'est selon la nature des marchandises des 2/3 aux 4/5es de l'estimation. Le déposant reçoit une reconnaissance contenant la date du dépôt et la désignation de l'objet mobilier consigné. Les prêts sont accordés pour un an. A l'expiration, si l'emprunteur ne peut rembourser, les objets déposés sont vendus, à moins que le déposant ne renouvelle l'engagement en payant les intérêts échus. Les ventes ont lieu aux enchères. La proportion des ventes aux engagements dans la période de 1842 à 1869 a varié dans la proportion de 4,72 à 8,74 p. 100. Ce dernier chiffre est celui de l'année 1849; le plus élevé ensuite 8,09 est celui de l'année de crise 1847. En 1872, pour le mont-de-piété de Paris, ce rapport s'est élevé à 15 p. 100. Dans la période 1879 à 1888, la moyenne a été de 12,5 p. 100.

Lors de la vente, s'il y a un excédent sur le capital prêté et les intérêts, cet excédent appelé *boni* est payé au déposant sur la présentation de sa reconnaissance. La loi du 24 juin 1851 permet à tout déposant de requérir la vente de son nantissement trois mois après l'emprunt et sans attendre le terme du remboursement. Dans ce cas, le prix doit lui en être immédiatement payé moyennant l'acquittement des droits. Quant aux marchandises neuves, il fallait éviter que les monts-de-piété ne fussent employés comme maisons de consignation et de vente; aussi, d'après la même loi, la vente n'en peut-elle être faite que un an après le dépôt.

La fréquence des renouvellements serait un indice d'opérations de crédit fort onéreuses pour les emprunteurs. Ajoutés au nombre des ventes, les renouvellements donnent la masse totale des insuccès; le rapport des renouvellements aux engagements a été assez variable : dans la même période, 1842 à 1869, le minimum a été de 19,77 p. 100, le maximum de 32,22 en 1849. Sur cent articles engagés, la moyenne des renouvellements a été de 37 p. 100 dans la période 1879 à 1888. Les dégagements fournissent la contre-partie; c'est-à-dire qu'ils font connaître le nombre et la valeur des objets engagés que leurs propriétaires ont réussi à dégager. Par ces proportions, on voit

que la plupart des renouvellements sont suivis d'un dégagement définitif plutôt que d'une vente; la proportion moyenne, quant au nombre des objets dégagés, a été en effet de 86,4 p. 100 dans la période 1879 à 1888[1].

On s'est à bon droit préoccupé de la réforme des monts-de-piété. Le point le plus essentiel serait de leur ouvrir une source abondante de capitaux; ce serait la condition première d'un crédit moins onéreux pour eux et pour leur clientèle. Ce n'est cependant qu'une partie de la réforme. Le mont-de-piété de Paris emprunte à un taux très-faible, à 3 p. 100 l'an. S'il prélève 7 p. 100, ce n'est donc pas qu'il ait les capitaux à un taux trop élevé; seulement les frais d'administration, de magasinage, de comptabilité sont considérables. Il est constaté que les prêts inférieurs à 85 francs coûtent plus qu'ils ne rapportent. Mais c'est là le résultat d'une mauvaise organisation et on pourrait y remédier en substituant aux commissaires-priseurs, dont les honoraires de prisée sont considérables, les employés du mont-de-piété. On pourrait aussi donner un crédit plus large en élevant à une plus forte quote-part de l'estimation le montant du crédit. Il faudrait enfin réagir contre le trafic des reconnaissances. A Paris, c'est un mouvement d'affaires de 10 millions environ par an. Les reconnaissances sont achetées aux emprunteurs au taux de 20 p. 100; le boni est assez généralement de 30 à 35 p. 100 de la somme prêtée. L'écart de 10 à 15 p. 100 même lorsqu'il est partagé, comme cela a lieu souvent entre l'acheteur et le vendeur, donne un intérêt de 10 p. 100 par mois. En élevant à une quote-part plus forte de l'estimation, soit à 9/10es de la valeur, le montant du crédit on découragerait la spéculation. L'idée est venue aussi, idée aussi ingénieuse que paradoxale, d'autoriser les monts-de-piété à prêter eux-mêmes sur les reconnaissances, à fournir ainsi un complément de prêt au moyen d'une caisse spéciale[2].

671. II° **Avances sur titres.** — Les avances sur titres ou valeurs mobilières, titres de rentes, actions industrielles ou de chemins

[1] Quelquefois elle s'élève, comme en 1871, au-dessus de 100 p. 0/0, ce qui s'explique parce que les engagements de l'année sont moins nombreux que les dégagements d'objets qui ont été engagés l'année précédente et, par suite de renouvellements, dégagés dans l'exercice suivant.

[2] V. proposition Margaine, Exposé des motifs, Chambre, annexes, 1886, *J. off.*, p. 843.

de fer, etc..., sont devenues l'une des ressources habituelles des spéculateurs. Si un capitaliste, ayant besoin d'argent ou voulant se procurer des valeurs afin de spéculer, a des titres qu'il ne veut pas vendre, il peut soit les consigner moyennant l'avance qui lui est faite d'une partie de leur valeur, soit, et c'est là le *report* (l'une des formes des opérations de bourse), les vendre au comptant et les racheter à terme (no 647).

Souvent, grâce à une série d'avances combinées, le total des engagements du spéculateur, si la chance lui a été contraire, dépassera de beaucoup ses ressources disponibles à l'échéance, en sorte qu'il ne pourra dégager ses titres; et que le prêteur sera forcé de les vendre pour rentrer dans ses avances. Il faut, pour préciser cette situation, prendre un exemple : Pierre obtient sur une action de chemin de fer qui lui appartient, laquelle vaut 1,000 francs, une avance de 75 p. 100, soit 750 francs. Avec ces 750 francs, il achète une autre action industrielle et renouvelle la même opération, il reçoit encore 75 p. 100, soit 562 fr. 50. Cette dernière somme employée de la même manière lui fait avoir 461 fr. 88, laquelle à son tour donne 346 fr. 41, etc... Sans suivre plus loin la série des prêts sur titres, avec le capital propre de 1,000 francs, Pierre aura ainsi emprunté 2,120 fr. 79.

Si une prorogation de crédit n'est pas obtenue, l'emprunteur peut (comme dans les autres espèces de prêts sur garanties réelles), s'être placé par son imprudence dans l'impossibilité de dégager son bien; et alors, non seulement les titres déposés sont vendus, mais la plupart de ceux sur lesquels la spéculation a porté. En supposant des spéculations de ce genre en petit nombre, les capitalistes prêteurs ne perdront pas, puisqu'ils ont entre les mains des titres dont la valeur réelle excède notablement le montant de l'avance faite; les spéculateurs qui ont emprunté pourront seuls avoir à subir une forte perte si les valeurs qu'ils avaient achetées sont en baisse.

Mais, lorsque sur le marché financier une large part est faite aux avances sur titres, il est possible que, au moment où le crédit vient à se resserrer, la vente simultanée des titres engagés pour des sommes supérieures au capital disponible produise une dépréciation telle que les avances faites ne soient même plus couvertes; c'est ce qui peut arriver surtout au sujet des valeurs

dites de spéculation, parce que le cours de ces valeurs subit des variations souvent très-considérables.

Les avances sur titres font partie des opérations de banque les plus ordinaires; elles figurent dans les statuts de presque toutes les sociétés anonymes autorisées avant 1867, et, depuis, dans ceux des sociétés libres[1]. La Banque de France fait des avances sur titres (fonds publics français, de l'État et de la ville de Paris, actions et obligations de chemins de fer, obligations du Crédit foncier); le risque auquel elle s'expose est restreint à cause de la détermination légale des valeurs sur lesquelles ses avances peuvent porter. On estime communément que la Banque pourrait sans inconvénient faire des avances sur un plus grand nombre de valeurs et le projet de renouvellement de son privilège l'y astreint. Cependant, bien qu'elle n'avance que 60 p. 100 de la valeur des titres[2], autres que les fonds publics de l'État, et que l'emprunteur s'engage à couvrir la Banque de France[3] du montant de la baisse si cette baisse atteint 10 p. 0/0, cet établissement a pu éprouver que de fortes avances sur valeurs mobilières n'étaient pas sans inconvénient pour le crédit général. On rappelle ce fait que, au mois d'août 1855, ayant porté ses avances à 185 millions, elle dut les réduire à la fin de la même année à 93 millions, rejetant ainsi sur le marché, frappées de dépréciation, les valeurs auxquelles elle refusait la continuation de son crédit.

[1] Le crédit foncier est autorisé à faire des avances sur les mêmes valeurs que la Banque de France.

[2] En fait, les avances sont limitées aux 3/5es, mais la banque aurait le droit de les porter aux 4/5es d'après les lois et décrets qui règlent cette matière.

[3] On sait que les Sous-comptoirs de garantie, d'après le décret qui les institua, devaient jouer, au regard du Comptoir d'escompte, le même rôle absolument que ce dernier par rapport à la Banque de France. Fondés avec des subsides provenant de l'État et des communes, ils ont dû, en vertu de la loi de 1853, à l'expiration du terme de la concession, être convertis en sociétés financières privées. D'après l'art. 4 du décret de 1848 : « les opérations des Sous-comptoirs consisteront à procurer aux commerçants, industriels et agriculteurs, soit par engagement direct, soit par endossement, l'escompte de leurs titres et effets de commerce auprès du comptoir principal moyennant des sûretés données aux sous-comptoirs par voie de nantissement sur marchandises, récépissés de magasins de dépôts, titres et autres valeurs. » Ainsi, les Sous-comptoirs ou les autres banques privées fournissent aux effets de commerce, moyennant une garantie réelle ou une garantie équivalente, la seconde signature qui « permet d'obtenir l'escompte du Comptoir national. »

On a pu voir par le tableau statistique du n° 637 le mouvement ascensionnel des avances sur titres. Chaque semaine le conseil général de la Banque détermine la somme qui pourra être employée en avances sur titres. La grande diffusion des rentes sur l'État, des obligations de chemins de fer, qui entrent dans les plus petites bourses, a fait penser que les monts-de-piété qui n'ont jusqu'ici reçu en nantissement que des meubles corporels devraient être autorisés à faire des avances sur valeurs. Une loi du 25 juillet 1891 a mis ce système à l'essai pour le mont-de-piété de Paris en reproduisant avec quelques variantes les conditions des avances sur titres par la Banque de France.

672. III° **Crédit foncier ou hypothécaire.** — Un propriétaire emprunte, en donnant hypothèque sur son immeuble, soit pour réaliser des améliorations foncières qui exigent des avances de fonds, soit simplement afin d'obtenir un crédit qu'il destine à des affaires étrangères à l'immeuble hypothéqué. En ce dernier cas, la difficulté de réaliser le capital foncier (de tous les capitaux le moins facilement convertible) est évidemment la raison d'être du prêt sur garantie réelle. Au premier cas, la question du crédit hypothécaire se présente sous son aspect le plus complexe et aussi le plus intéressant. Il s'agit de procurer à la propriété foncière les ressources en capital qui affluent vers le commerce et l'industrie, où des placements plus instables mais plus lucratifs livrent une large carrière à l'esprit de spéculation. Comment lutter contre ce courant et augmenter le pouvoir d'attraction si faible jusqu'ici, au moins en ce qui touche le domaine rural, des placements immobiliers sur les capitaux disponibles; le profit moyen, peu élevé sans doute, mais assez stable de la propriété foncière ne compense-t-il pas par la sécurité, l'infériorité qu'il a quant à l'importance des bénéfices[1]?

[1] La réforme des lois hypothécaires en vue de fonder le crédit foncier compte depuis longtemps au nombre des grandes préoccupations du législateur. Le Code civil, en matière hypothécaire, avait fait un déplorable pas en arrière en s'éloignant de l'excellent système de la loi du 11 brumaire an VII. La nécessité d'une réforme était unanimement proclamée. Les résultats d'une première grande enquête, en 1841, ont été publiés sous ce titre : *Documents relatifs à la réforme hypothécaire* (3 vol. in-4°, 1844). En 1849, une convention extra-parlementaire fut instituée et le conseil d'Etat saisi en 1850 d'un important projet; en même temps l'Assemblée législative, à la suite d'une autre proposition, due à l'initiative de M. Pougeard, élaborait un vaste plan de réforme qui ne put aboutir à

Le crédit hypothécaire peut être envisagé sous quatre aspects principaux : la délimitation et la solidité de la garantie réelle, l'exécution forcée, la mobilisation du crédit, enfin l'amortissement de la dette.

673. A. **Délimitation et sûreté de la garantie hypothécaire.** — N'affecter le crédit du débiteur que dans la mesure nécessaire à la garantie des droits du créancier et donner à celui-ci, dans cette mesure, un gage certain est le problème fondamental de tout crédit réel, mais plus spécialement encore du crédit foncier. Les régimes hypothécaires modernes ont d'une manière générale résolu ce problème par la spécialité et la publicité.

Malheureusement, quant à la spécialité, de trop considérables exceptions ont été consacrées par le Code civil : on peut regretter qu'il n'ait pas absolument exclu les hypothèques générales qui pèsent beaucoup trop lourdement sur le crédit des débiteurs (malgré la ressource de la réduction), et multiplient les charges foncières de façon à gêner la transmission de la propriété. L'hypothèque judiciaire[1] et certaines hypothèques légales[2] frappent en principe sur tous les immeubles du débiteur. L'hypothèque subsidiaire sur les biens à venir est aussi un instrument de crédit

cause des événements politiques (Valette, *Mélanges de droit*, t. II, p. 221 et 257). V. sur les plans de réforme postérieure et les systèmes suivis à l'étranger, nos 674 à 680. Mentionnons seulement ici, sauf à en faire connaître au fur et à mesure les principales conclusions, les travaux de la commission extraparlementaire, instituée par le décret du 30 mai 1891 sous le titre de commission du cadastre. Les procès-verbaux de la sous-commission juridique qui ont été publiés sont exclusivement relatifs à la réforme hypothécaire (Commission extra-parl. du cadastre, 1er fascicule, 1891). La question de l'organisation des livres fonciers a été reléguée à l'arrière plan.

[1] Supprimée en Belgique par une loi de 1851, l'hypothèque judiciaire n'était conservée dans le second projet de l'Assemblée nationale de 1850-1851 qu'à titre de garantie spéciale indirecte (opposition à l'hypothèque consentie sur un ou plusieurs immeubles du débiteur condamné). La loi du 24 juillet 1889 pour l'Alsace-Lorraine, fait de l'hypothèque judiciaire une hypothèque spéciale. — La sous-commission juridique de 1891 a décidé de rechercher comment l'hypothèque judiciaire pourrait être modifiée ou remplacée. Elle s'est refusée à en voter la suppression immédiate (*op. cit.*, p. 305 et suiv., 325).

[2] Accidentelle, puisque le mari ou le tuteur peut n'avoir pas d'immeubles, la garantie de l'hypothèque légale a par contre le défaut d'être si oppressive pour le crédit que, presque toujours, les capitalistes ne traitent avec le mari qu'à la condition d'obtenir l'intervention de la femme et une subrogation à son hypothèque légale. Singulière protection que celle dont

périlleux pour le débiteur et d'une utilité contestable[1]. Il y a néanmoins un grand progrès sur l'ancienne législation où, par cela seul qu'on avait employé la forme authentique pour constater les conventions, un droit d'hypothèque générale était constitué.

Une autre critique peut être formulée : par l'effet de l'indivisibilité de l'hypothèque, le gage est imparfaitement spécialisé puisque chaque hypothèque s'étend sur tout l'immeuble, en sorte que si la créance d'un créancier antérieurement inscrit est éteinte ou annulée, le créancier postérieur prend sa place bien qu'il n'ait pu rationnellement compter, lors du contrat, sur un rang préférable à celui qui résultait alors de l'état des inscriptions. On ne peut croire que l'espoir de succéder aux droits d'un créancier antérieur ait pour le capitaliste qui prête sur hypothèque une séduction bien grande, car cette éventualité est trop incertaine; mais alors, pourquoi retirer au débiteur la faculté de consentir une première hypothèque sur son immeuble lorsque la place est devenue libre? Ne serait-ce pas pour lui un sérieux élément de crédit[2]?

674. La publicité des aliénations et des constitutions de droits réels immobiliers est la seconde condition essentielle du crédit

la femme peut ainsi se dépouiller à moins qu'elle ne soit mariée sous le régime dotal et qui est devenue le plus sûr instrument de sa ruine! Logiquement, il a fallu donner effet à l'hypothèque des incapables même lorsqu'elle est restée occulte; c'est un grief de plus et une cause de grandes complications pratiques. D'autres législations ont trouvé le moyen de fournir aux incapables une garantie plus constante et plus sérieuse, sans nuire de la même manière au crédit de la propriété foncière. Si l'on maintient l'hypothèque légale, il faut que l'assiette en soit déterminée soit par le contrat de mariage, soit lors de l'inscription, ou en vertu d'une délibération du conseil de famille au cas de tutelle et que toujours l'inscription en soit forcée. Ce sont ces solutions qu'a consacrées pour l'Alsace-Lorraine la loi du 24 juillet 1889. La sous-commission juridique de 1891 a voté également la spécialité des hypothèques légales et s'est occupée des autres garanties subsidiaires. V. notamment à ce sujet le très remarquable exposé de M. Bufnoir (*op. cit.*, p. 282 et suiv.). — Cf. Valette, Discours contre l'hypothèque légale (12 février 1851), dans les *Mélanges de droit*, t. II, p. 583.

[1] Le projet de 1850 contenait la suppression de cette hypothèque autorisée par l'art. 2130, C. civ.

[2] La suppression de cette conséquence de l'indivisibilité de l'hypothèque aurait, en outre, l'avantage de simplifier la procédure d'ordre, car le créancier postérieur n'aurait plus d'intérêt à contester les droits du créancier qui le prime.

foncier[1], mais il y a deux façons de la comprendre. La transmission peut ne s'opérer que par actes publics inscrits sur des registres publics[2]. L'inscription précédée d'un examen public, d'une sorte de purge, peut avoir une foi absolue : on appelle ce système, système de la *légalité;* c'est celui des pays germaniques qu'a consacré avec quelque atténuation la législation prussienne de 1872. C'est surtout le système australien dit de l'*act Torrens* (1861) : il a également pour principe non seulement la publicité des transmissions, mais leur vérification préalable par l'autorité publique, l'immatriculation sur des registres fonciers opérant purge de toutes les charges antérieures non publiées[3]. D'après l'autre système, la transmission résulte du seul consentement et si, pour être opposable à certains tiers, la publicité est requise, l'inscription est du moins un acte privé, d'où ne résulte aucun préjugé contre les revendications judiciaires; c'est le système français[4]. En fait, le contraste entre les deux systèmes se manifeste aussi dans le mode de publicité : les registres hypothécaires de l'Allemagne, les registres-matrices australiens sont des registres terriers; ils donnent fidèlement l'état civil du sol. Nos registres hypothécaires n'ouvrent pas un compte à chaque parcelle de propriété foncière, mais à toute personne (propriétaire réel ou apparent) qui hypothèque ou aliène un immeuble; les répertoires renvoient donc à des noms d'individus au lieu de renvoyer à des désignations de propriétés[5].

[1] V. sur l'évolution historique de la publicité, notamment sur le nantissement, les appropriances bretonnes, le système de l'insinuation et celui des lettres de ratification, Besson, *Les livres fonciers*, 1891, p. 51 et suiv.

[2] C'est une conséquence du vieux principe germanique d'après lequel les aliénations immobilières intéressent la tribu et sont des *actes publics.* Il faut pour la mutation un acte notarié ou un acte judiciaire. La transcription n'est pas un acte privé; elle nécessite l'intervention de l'autorité publique. — V. sur les origines du système germanique, Besson, *op. cit.*, p. 248 et suiv.

[3] Mais ce n'est pas cela qui fait l'originalité principale de l'*act Torrens.* Cette originalité consiste dans un système de mobilisation des titres fonciers (V. ci-dessous, n° 678).

[4] V. discours de M. Bufnoir, à la commission de 1891, *op. cit.*, p. 197 et suiv.

[5] Dans les pays où le Code civil est resté en vigueur (Provinces Rhénanes, Palatinat), où n'existent pas encore de véritables registres terriers, la Prusse a cherché à remédier aux vices de notre système; elle a établi le système des transmissions par actes publics et la vérification préalable des titres, la publicité de toutes les hypothèques (lois du 30 mai 1885 et du 24 mai

675. Comment a-t-on pu attribuer à l'immatriculation un effet si énergique et cela *erga omnes?* C'est parce que le registre hypothécaire allemand (*Grundbuch*) est la contre-partie du registre cadastral (*Flurbuch*); c'est que la publicité du *Grundbuch* a pour base l'élément territorial; chaque immeuble a sa place sur les registres qui sont en quelque sorte la représentation graphique et littérale de la propriété foncière. Une concordance continuelle est établie entre le registre cadastral et le livre terrier. Les changements matériels, constatés par l'administration du cadastre, sont communiqués au juge qui fait les inscriptions sur le registre terrier, et, à l'inverse, tous les changements dans l'état juridique de l'immeuble sont, après inscription sur le *Grundbuch*, communiqués à l'administration du cadastre. A cause de ces précautions et du pouvoir de juridiction dont est investi le juge relativement à la valeur des actes qui lui sont présentés, on conçoit qu'on ait pu accorder une très-grande force aux inscriptions portées sur les registres.

Ce système a en outre l'avantage de la simplicité, car sur le compte dressé à chaque immeuble figurent toutes les charges réelles qui peuvent le grever; les inscriptions successives constatent les mutations, les dégrèvements, les nouveaux droits constitués. De même dans le système de l'Acte Torrens, le registre matrice ainsi que les plans déposés constatent les partages, constitutions de servitudes, d'hypothèques. Des pouvoirs très-étendus sont conférés à un fonctionnaire *registrar general* assisté d'un maître des titres pour admettre ou refuser l'immatriculation, opérer les main-levées. Une large publicité, le droit de recourir en justice dans les délais fixés garantissent le droit des tiers intéressés. La seule différence sensible entre l'immatriculation allemande et australienne est que cette dernière est simplement facultative ; ce qui est théoriquement du moins une véritable infériorité[1].

On conçoit les très-grands avantages du système allemand et australien : consolidation de la propriété, sécurité des titres fonciers et hypothécaires, disparition de toutes les complications et

1887), pour l'Alsace-Lorraine, loi du 24 juillet 1889. Cette loi a de plus réduit les frais de publicité dans une très-large mesure pour les ventes de faible valeur.

[1] Théoriquement, car dans le Quensland la presque totalité des terres était placée sous le régime de l'Acte Torrens dès 1882.

de toutes les incertitudes auxquelles donne lieu le régime des transmissions par actes privés.

Mais ne va-t-on pas trop loin en accordant une foi absolue aux inscriptions? Dans le système allemand, la foi due au registre fait admettre, même au regard des tiers, que celui-là qui est inscrit est vraiment propriétaire : on peut traiter avec lui en toute sécurité, n'eût-il aucun droit sur l'immeuble. Personne ne peut contester le droit de celui qui est inscrit sur le registre ; c'est l'inscription qui opère la mutation de propriété ou la constitution du droit d'hypothèque. L'hypothèque ne prend naissance que par l'inscription, ne s'éteint que par la radiation. Elle n'est frappée d'aucune péremption et survit même à la créance. L'autorité du registre terrier est même si grande que contre le droit du propriétaire inscrit aucune prescription acquisitive n'est recevable (art. 6 et 9). Le propriétaire inscrit triomphe dans l'action en revendication, l'intentât-il contre celui auquel il aurait vendu l'immeuble; l'acheteur doit se pourvoir par action spéciale en vue d'obtenir l'immatriculation (art. 7).

L'intérêt du crédit a pu faire admettre des décisions aussi exorbitantes, mais au détriment de toute idée de justice. On dit bien que, nécessairement, celui qui est inscrit après examen du juge est par là même propriétaire... Mais c'est justement dans l'inflexibilité de ce principe qu'est le danger : par exemple, un légataire qui n'aurait pas connu l'existence de son droit, risquera d'être exproprié si l'héritier s'est empressé de faire une inscription. L'héritier sera sans doute exposé à un recours, mais on maintiendra les droits consentis par lui.

L'idée de faire du livre terrier un véritable registre d'état civil de la propriété foncière est donc excellente et la condition uniforme de l'inscription pour tous les droits réels immobiliers a de grands avantages, mais il est permis de croire que les conséquences qui en ont été tirées par la loi prussienne sont excessives[1]. L'Acte Torrens accorde aussi à l'immatriculation des effets juridiques absolus; toutefois il autorise les revendications au cas où l'immatriculation aurait eu lieu par fraude; en cas de

[1] V. sur ces différents points dans l'*Ann. de législ. étrang.* de 1873, l'excellent commentaire de Paul Gide accompagnant la traduction de la loi du 5 mai 1872; Besson, *op. cit.*, p. 259 et suiv.; Bufnoir, *op. et loc. cit.* Cf. Wagner, dans le *Handbuch* de Schönberg, t. I, p. 406 et suiv.

délimitations erronées; de servitudes omises ou mal indiquées (art. 44). Un système beaucoup moins rigoureusement logique, mais plus équitable a été appliqué en Tunisie par la loi du 5 juillet 1885[1], complétée et modifiée par les lois du 16 mai 1886 et du 6 novembre 1888. Ce système inspiré de l'Acte Torrens pour l'immatriculation facultative, la tenue des registres fonciers, la publicité de tous les droits sur l'immeuble, se rattache au système français de la transcription et non à celui de la transmission par acte public (art. 342, loi de 1886). La loi tunisienne ne supprime pas la prescription acquisitive qui a lieu soit par 10 ans avec titre soit par 20 ans sans titre[2].

676. Si l'on compare à ce mode de publicité le système des lois françaises, on est immédiatement frappé des imperfections de celui-ci. Le conservateur des hypothèques ignorant la situation réelle de la propriété, ne peut que délivrer des certificats relatifs à telle ou telle personne dont le requérant veut connaître les droits sur l'immeuble, lesquels certificats constatent seulement que du chef de cette personne, il n'y a eu ni constitution d'hypothèque ni aliénation. Ce n'est donc qu'une publicité individuelle et par conséquent relative ; les inscriptions ainsi prises aux noms des propriétaires sont sujettes à beaucoup d'erreurs provenant, soit des dévolutions héréditaires qui, n'étant pas relatées sur les registres, font passer les immeubles sous un nom inconnu du conservateur, soit de l'insuffisance des désignations individuelles ou enfin des homonymies. En outre, le conservateur devant se borner à recevoir les déclarations qui lui sont faites, la valeur des inscriptions est toute négative : l'acquéreur y trouve la preuve que son vendeur n'a pas aliéné, mais, à au-

[1] C'est également le caractère d'un projet de loi ayant pour but la réforme de la propriété foncière en Algérie. V. le système Torrens , rapport de M. Dain, 1887.

[2] Les art. 336 et suiv. ne disent pas, il est vrai, si les règles de prescription acquisitive s'appliquent à tous les immeubles même à ceux qui ont été immatriculés, mais ceci résulte à notre avis des termes très-généraux de ces textes. Les possesseurs de bonne foi qui ont traité avec celui dont le titre n'est pas immatriculé peuvent donc prescrire par 10 ans. Ceci n'est pas, il faut l'avouer, très en harmonie avec le but de l'immatriculation. Quant aux possesseurs qui ont traité de bonne foi avec celui dont le titre a été immatriculé par fraude ont-ils besoin de prescrire ? Il semble bien que oui encore et qu'il ne leur suffirait pas d'opposer à la revendication l'exception fondée sur l'immatriculation régulière du titre de leur auteur.

cun degré, il n'en retire l'assurance que son vendeur soit réellement propriétaire. Avec le système du registre terrier la vérification est beaucoup plus facile, puisque l'acheteur n'a qu'à suivre la filière des transmissions et qu'il peut être protégé par la prescription. Par conséquent, sans adopter le système allemand qui donne aux inscriptions une foi absolue et supprime la prescription, tout en restant fidèle à l'idée de notre droit selon laquelle la convention elle-même transfère les droits immobiliers dont la publicité ne fait que manifester l'existence, on réaliserait un grand progrès si l'on faisait de nos registres hypothécaires des registres analogues aux registres du cadastre : le crédit foncier aurait une base beaucoup plus ferme, et les contestations relatives à la propriété foncière deviendraient plus rares[1]. Un congrès international (1889) pour la transmission de la propriété foncière a adopté le principe de l'immatriculation après publicité et examen judiciaire des titres tout en restant fidèle au système français de la transmission entre les parties par le seul consentement. Ne voulant pas amoindrir les effets de l'immatriculation,

[1] D'après le Code civil, les transmissions immobilières entre-vifs à titre onéreux étaient occultes; le régime de publicité n'était établi que relativement aux donations et aux substitutions. La loi du 23 mars 1855 est venue réparer ce vice fondamental; on peut dire qu'elle a permis au Crédit foncier de naître, car jusque-là, selon la juste remarque du procureur général Dupin, « celui qui achète n'est pas sûr de rester propriétaire; celui qui paie de n'être pas obligé de payer une seconde fois et celui qui prête d'être remboursé. » Mais la loi de 1855 a laissé subsister des privilèges généraux non soumis à l'inscription et des hypothèques occultes, et quoique l'art. 8 soumette en certains cas ces dernières à l'inscription, c'est là un vice fondamental. — La sous-commission juridique de 1891 a adopté le principe de la publicité pour les hypothèques légales et la suppression des privilèges généraux autres que le privilège pour frais de justice (*Procès-verbaux*, p. 216 et suiv., 223). Comme observation secondaire, on peut regretter la complication qui résulte de la dualité de deux modes de publicité, l'inscription (pour les hypothèques et les privilèges) et la transcription (pour les aliénations et constitutions de droits réels entre-vifs); puis, ce qui est plus grave, l'effet rétroactif donné en certains cas à l'inscription des privilèges : il n'y a rien de plus contraire à l'idée et au but de la publicité (V. art. 2109, 2111, C. civ. et art. 6, 2e al., loi du 23 mars 1855). La péremption décennale des inscriptions augmente singulièrement les risques du capitaliste. Enfin ce système de publicité est incomplet, il faudrait l'étendre aux mutations par décès, aux actions en nullité et en résolution, aux actes déclaratifs. V. en ce sens les résolutions du *Congrès international* de 1889 *pour la transmission de la propriété foncière* et celles de la sous-commission de 1891 (*Procès-verbaux*, p. 231 et suiv., 239, 242). V. aussi Besson, *op. cit.*, p. 126 et suiv.

on a proposé de décider que les tiers de bonne foi ayant traité avec celui dont le titre a été immatriculé par fraude soient protégés contre toute revendication. Le propriétaire repoussé n'aurait qu'une action en indemnité contre l'auteur de la fraude et subsidiairement contre l'État. Un fonds de garantie serait constitué, en vue de ces recours, au moyen d'une taxe d'immatriculation. Des livres fonciers seraient tenus; les inscriptions y seraient faites par immeuble; pour réaliser efficacement cette réforme la réfection du cadastre serait opérée [1]. C'est certainement une réforme désirable mais considérable. L'amélioration du régime hypothécaire (n° 673) permettrait-elle de l'ajourner? On est fort peu d'accord sur ce point [2].

677. B. **Exécution forcée.** — L'une des causes qui éloignent les capitaux de la propriété foncière est la difficulté de la réalisation du gage hypothécaire : tandis que les opérations de crédit commercial sont secondées par des voies de poursuite économiques, rapides et moins coûteuses, les lois sur l'expropriation de la propriété immobilière imposent aux créanciers des conditions peu favorables au crédit. La publicité elle-même est une charge assez appréciable pour les transmissions d'immeubles de peu de valeur, aussi une partie d'entre elles restent occultes [3]. A plus forte raison les frais de réalisation du gage immobilier

[1] V. le texte de ces résolutions ainsi qu'un projet de l'auteur dans le *Crédit territorial en France* par M. Flour de Saint-Genis, 1889. Les résolutions du Congrès et le système de M. de Saint-Genis laissent dans l'ombre les questions de prescription acquisitive autres que celle dont il est question à la note précédente. M. Besson est plus précis et, admettant la foi absolue des immatriculations, il propose de fonder une *Caisse de prévoyance* pour faire face aux recours en indemnité des propriétaires. Besson, *op. cit.*, p. 433,472 et suiv.

[2] La sous-commission juridique a donné la priorité à la réforme hypothécaire sans écarter absolument le projet d'instituer des livres fonciers. Au moment de mettre sous presse, un nouveau Congrès international réuni à Paris (octobre 1892) n'a pas maintenu en tête de son ordre du jour l'immatriculation obligatoire et a fait porter ses délibérations sur la réforme hypothécaire.

[3] Sur 100 aliénations enregistrées 26 p. 0/0 ne sont pas transcrites. La proportion des aliénations occultes serait plus forte si l'on tenait compte des actes sous seings privés non enregistrés. Or, les ventes de beaucoup les plus nombreuses sont d'immeubles de très-faible valeur pour lesquelles les parties veulent éviter les frais de transcription. Sur 737,000 ventes enregistrées en 1889 plus de 300,000 sont au-dessous de 500 francs, plus de 100,000 sont de 500 à 1,000 francs.

constituent-elles un sérieux obstacle à la diffusion du crédit hypothécaire.

Il ne faut cependant pas s'associer sans discernement aux critiques très-vives dont nos lois de saisie ont été l'objet. Sans doute, il est désirable d'encourager les capitalistes à prêter à la propriété en supprimant les entraves inutiles, car les propriétaires fonciers n'auront le crédit à bon marché que s'il y a une concurrence sérieuse au sujet des placements immobiliers; mais on ne doit pas tout sacrifier à cet intérêt et le mal servir en faisant disparaître des garanties nécessaires. Tout d'abord, les lois de saisie sont une protection donnée au débiteur contre un dépouillement de ses droits qui serait l'effet d'une contrainte morale; c'est ainsi que se justifie la prohibition de la *clause d'exécution parée* (art. 742, C. de proc. civ.). Conviendrait-il d'aller jusqu'à décider que certains immeubles de peu d'importance seront insaisissables? Aux États-Unis, au Canada, en Australie l'étendue de terre concédée aux colons, l'*homestead,* ne peut être saisie. Plusieurs voudraient[1] que la terre fût de même mise chez nous à l'abri de l'expropriation pour la très-petite propriété; par exemple pour les cotes uniques inférieures à 10 francs ou pour les cas où le prix d'adjudication ne devrait pas dépasser 500 francs; elle est pour le paysan ce que sont les outils pour l'ouvrier; cette insaisissabilité couperait court aux pratiques des usuriers qui spéculent sur les trop faciles illusions des paysans lorsqu'ils empruntent pour acheter la terre. Quoi qu'on doive penser au sujet de la nécessité de cette protection du paysan ou d'une façon plus générale de celle du propriétaire foncier menacé d'expropriation, on trouvera un autre fondement rationnel à la distinction que les lois établissent entre la saisie des immeubles et celle des meubles.

La saisie des meubles peut être plus simple que celle des immeubles; en effet, du moment où l'on admet que les meubles ne sont pas susceptibles d'hypothèque, il n'y a pas lieu, dans la saisie-exécution, comme dans la saisie immobilière, de lier à la procédure des créanciers intéressés à la saisie. Les complications viennent plutôt de la contribution que de la saisie, car il faut dé-

[1] V. Meyer et Ardent, *La question agraire;* cf., *La réforme sociale*, 1889, t. II, p. 745.

terminer la sincérité des créances réclamées, leur chiffre, les prétentions à un privilège, etc. Plus la loi crée de privilèges sur les meubles et plus il y a de complications dans le règlement à opérer. On doit donc tendre à simplifier les formes de la contribution afin d'économiser le temps et les frais. C'est également le but à poursuivre encore en matière d'ordre malgré les réformes accomplies en 1858, car, si dans l'intérêt de la propriété on veut attirer les capitaux vers les placements hypothécaires, il importe de ne pas effrayer les capitalistes par la difficulté des règlements judiciaires[1].

Ce n'est pas seulement la protection du débiteur, mais aussi l'intérêt des créanciers inscrits qui exige le maintien d'un certain nombre des formalités de la saisie immobilière[2]. Toutefois, on reconnaît qu'il y aurait quelque chose à faire pour le crédit de la petite propriété : nos lois d'exécution n'établissent aucune distinction d'après la valeur des immeubles; or, si les prescriptions légales sont justifiées lorsqu'il s'agit des biens de grande valeur, elles sont, au contraire, moins nécessaires, appliquées à des immeubles de valeur minime. Par la disproportion même entre les formalités judiciaires et l'importance de ces immeubles, elles deviennent destructives de toute espèce de crédit; l'intervention obligée d'un avoué, la compétence du tribunal civil, le nombre des formalités, la longueur des délais, tout cela est sans rapport aucun avec l'intérêt engagé, aussi les frais pèsent-ils d'une manière accablante sur les biens de peu de valeur, et l'on arrive à ce résultat absurde que, pour les ventes donnant un prix d'adjudication inférieur à 500 francs (c'est le cas de près de 2,000 ventes chaque année), les frais dépassent le prix d'adjudication, et pour les ventes de 500 à 1,000 francs en absorbent

[1] Les contributions et les ordres, qui ne sont réglés que pendant la deuxième année de l'ouverture ou après, représentent 41 p. 0/0 du nombre total des ordres, 43 p. 0/0 du nombre des contributions.

[2] C'est en effet dans l'intérêt des créanciers que la loi exige la transcription de la saisie, les sommations aux créanciers inscrits, la mention en marge de la transcription, etc..., peut-être même à ce point de vue le Code de procédure a-t-il supprimé, par désir de la simplification, des formalités protectrices utiles; ainsi, dans la procédure de surenchère, aucun moyen n'est donné aux créanciers inscrits de savoir si le surenchérisseur a fait la dénonciation (art. 709, C. proc.); ainsi encore, la demande en distraction n'est dirigée que contre un seul créancier, le premier inscrit, tandis que d'autres peuvent avoir un plus grand intérêt à s'y opposer.

plus de la moitié; enfin, pour celles de 1,000 à 2,000 francs, ils s'élèvent encore à près du tiers. C'est dire que, pour la petite propriété, il n'y a aucun crédit possible : aucun capitaliste sensé ne consentirait à accepter un gage dont le prix serait absorbé en totalité ou pour une part exorbitante par les frais de réalisation. Aussi, depuis longtemps, à diverses reprises (1851, 1867, 1876, 1878), avait-on songé à alléger les frais des procédures relativement à la petite propriété. La réforme a enfin été faite par la loi du 23 octobre 1884. Malheureusement, cette loi n'a eu jusqu'ici aucun effet bien appréciable[1]. Elle ne consiste d'ailleurs que dans des mesures fiscales. Afin d'éluder la difficulté d'une refonte de nombreux articles du Code de procédure, le législateur n'a pas touché, en principe, aux formalités et aux délais de l'expropriation forcée[2]; mais a donné une action en restitution totale ou partielle, suivant le prix d'adjudication, des droits de timbre et d'enregistrement[3]. Ce n'est même pas, au point de vue des frais, une réforme satisfaisante, car la restitution suppose qu'il a fallu faire l'avance de sommes en disproportion complète avec la valeur de l'immeuble. Enfin, les ventes dont le prix d'adjudication dépasse 2,000 francs ne sont en rien dégrevées, bien que celles dont le prix est inférieur à 5,000 francs soient atteintes par les frais d'une façon très-disproportionnée (16 p. 0/0).

678. C. **Mobilisation du crédit hypothécaire. Mobilisation du sol.** — Il importe beaucoup de faciliter la transmission des droits hypothécaires : si, par la négociation de son titre, un

[1] Le montant des frais par rapport au prix d'adjudication est ainsi évalué : 1° pour les adjudications au-dessous de 500 fr., 143 p. 100 en 1881 ; 149,5 p. 100 en 1888; 2° pour les adjudications de 500 à 1,000, 61,8 p. 100 en 1881, 55,6 p. 100 en 1888; pour les adjudications de 1,000 à 2,000, 31,9 p. 100, 1881 ; 31,3 p. 100, 1888. V. outre ce qui est dit au texte sur les causes de cet insuccès, (à savoir l'inobservation partielle de la loi, le mauvais vouloir des officiers ministériels), la circulaire du ministre de la Justice du 12 avril 1890. — La loi de 1889 pour l'Alsace-Lorraine réduit les frais de vente dans une proportion qui varie de 52 p. 100 sur les plus petites ventes à 18 p. 100.

[2] Le président du tribunal est seulement autorisé à ordonner, pour diminuer les dépenses de publicité, que les placards et insertions ne contiendront qu'une désignation sommaire des immeubles et que les placards seront manuscrits. Cf. art. 699, C. proc. civ.

[3] Ajoutons que les émoluments sont réduits de 1/4 quand le prix d'adjudication est inférieur à 1,000 fr.

créancier parvient à réaliser aisément la valeur par lui placée sur un immeuble, il pourra se contenter d'un intérêt moindre que s'il immobilisait ce capital sans pouvoir en tirer parti pendant une longue durée de temps : il est, en effet, aisé de comprendre que l'intérêt doit être variable suivant l'indisponibilité du capital qui fait l'objet du contrat de crédit.

A cet égard, l'état actuel du droit français est loin d'être satisfaisant. Il est vrai que nos lois ne mettent aucun obstacle à la cession des droits hypothécaires ; on admet même assez généralement que l'endossement d'un effet de commerce garanti par hypothèque suffirait à transporter le droit d'hypothèque, sauf bien entendu la condition de l'inscription de l'endossataire ; il est aussi loisible à un créancier hypothécaire de subroger un autre créancier dans ses droits. Si l'on a un regret à éprouver ce n'est pas non plus que la loi n'ait pas réglementé en détail les conditions de la cession des droits hypothécaires, car il est probable que la pratique n'aurait pas tardé à employer des combinaisons propres à suppléer à l'insuffisance des procédés législatifs, si elle y avait été conduite par le besoin des affaires[1]. Mais ce qu'on peut exprimer avec moins d'hésitation, c'est le vœu de voir disparaître l'obstacle que le Code de procédure oppose à l'hypothèque de l'hypothèque (art. 775, C. de proc.) : il y aurait là un puissant moyen de crédit réel que l'ancienne jurisprudence connaissait et dont la loi de messidor an III avait réglementé l'usage[2]. Au surplus, la circulation des titres hypothécaires ne saurait être dans les conditions déterminées par nos lois civiles ni très-large, ni très-active : il faut, en effet, que le cessionnaire prenne soin de s'enquérir de l'état de la propriété et l'on sait avec notre système hypothécaire à quels mécomptes il est exposé. Du côté des acquéreurs d'immeubles, ce système est non moins imparfait, puisqu'ils ont pour purger l'immeuble, c'est-à-dire pour le délivrer des charges hypothécaires qui le grèvent, à accomplir une procédure coûteuse et compliquée. On verra bientôt comment les sociétés de crédit foncier, grâce à

[1] On peut citer, à l'appui de la pratique, la subrogation à l'hypothèque légale de la femme mariée qui s'est formée malgré les difficultés doctrinales auxquelles elle se heurtait.

[2] Cons. à cet égard les très-intéressantes dissertations de M. Beudant sur la subrogation et les sous-ordres (*Revue critique*, t. XXVIII).

un ingénieux système, grâce aussi à divers privilèges ont, malgré l'imperfection de nos lois, réalisé dans la mesure possible la mobilisation du crédit hypothécaire et élargi le cercle de la circulation des titres représentant le droit des créanciers. Avec le système de l'immatriculation, les négociations directes seraient rendues plus sûres et plus faciles sans que les acquéreurs aient rien à craindre, puisque l'immatriculation de leur titre légalisé vaudrait purge des droits non inscrits au rôle de l'immeuble.

679. La mobilisation du crédit hypothécaire peut s'entendre, non seulement de la facilité des cessions de droits par les créanciers, mais par les propriétaires eux-mêmes. La loi française du 9 messidor an III, la loi prussienne de 1872 et surtout l'Acte Torrens fournissent les types principaux de systèmes législatifs de mobilisation du sol. — L'idée-mère du système de notre droit intermédiaire est que l'hypothèque est créée comme droit indépendant de toute créance par le propriétaire. Entre ses mains, elle représente la valeur de l'immeuble, valeur plus facilement cessible que le fonds lui-même, et toujours disponible pour être offerte au capitaliste qui exige une garantie réelle. C'est bien ainsi que la loi de messidor an III avait compris la mobilisation du crédit foncier : tout propriétaire d'immeubles pouvait prendre hypothèque sur lui-même pour un temps déterminé (au plus 10 ans), par la voie de cédules hypothécaires, jusqu'à concurrence des 3/4 du prix vénal des biens désignés dans la cédule[1]. La cédule était transmissible à ordre par endossement; c'était un titre exécutoire au profit de celui à l'ordre duquel elle était passée. Celui-ci pouvait la transmettre de la même façon à un autre créancier[2]. Néanmoins, la loi de messidor réalisait une combi-

[1] La valeur officielle des immeubles était établie par le conservateur des hypothèques sur déclaration du propriétaire après une procédure spéciale. C'était assurément là un système vicieux, car cette estimation, sous la responsabilité du conservateur, était difficile sinon impossible, aussi eût-il fallu recourir souvent à une expertise lente et coûteuse. On peut aussi critiquer le défaut de la garantie hypothécaire pour les intérêts de la créance. Cf. Wolowski, *Revue de législ.*, t. X, p. 241.

[2] Dans le système de la loi de messidor, les cédules n'excluaient pas les hypothèques constituées selon le mode ordinaire par actes authentiques ou cédées de la même manière et soumises à la condition de l'inscription (Art. 17 et 84.

naison fort ingénieuse qui méritait l'épreuve d'une expérience que les événements interrompirent trop tôt.

Dans la loi prussienne de 1872, la dette foncière (*Grundschuld*) existe aussi indépendante d'une créance; toutefois, elle coexiste avec l'hypothèque ordinaire. Jusqu'ici elle n'a pas, paraît-il, été fort employée[1].

Quels peuvent être les avantages de la transformation du crédit foncier par l'hypothèque du propriétaire ou dette foncière? C'est, avons-nous dit déjà, un moyen de crédit préconstitué, immédiatement disponible. Si le propriétaire consent plusieurs hypothèques, il a la faculté de ne créer qu'une hypothèque subsidiaire (ceci suppose l'abandon du principe de l'indivisibilité) et de garder la première hypothèque pour un temps où ses moyens de crédit seraient plus restreints : l'hypothèque devenant distincte de la dette, le débiteur qui la cède n'est tenu qu'hypothécairement : si donc, plus tard, il aliène l'immeuble, il ne reste aucunement engagé; un propriétaire peut trouver avantage à n'être pas personnellement obligé et à pouvoir se soustraire à toute poursuite en aliénant le bien hypothéqué.

680. D'après l'Acte Torrens, le *registrar général* en même temps qu'il fait l'immatriculation sur le registre-matrice, délivre au propriétaire un certificat de titre portant le numéro du volume et du folio où se trouve l'immatriculation de l'immeuble; il est donc aisé de se reporter du certificat au titre inscrit sur le registre. L'un et l'autre titre contiennent description de l'immeuble, indication des charges qui le grèvent, des limitations au droit du propriétaire, de son état de capacité ou d'incapacité. Grâce au certificat de titre, le propriétaire qui veut vendre n'a qu'à remplir les blancs d'une formule légale et à faire, par le *registrar,* annuler son certificat et rédiger un nouveau certificat au profit de l'acheteur. Ainsi le transfert consiste dans la délivrance d'un certificat destiné à remplacer l'ancien. En cas de mutation par décès, le *registrar* est saisi par la demande de l'héritier ou du légataire; un nouveau certificat est dressé au nom de celui-ci. Si au lieu d'une aliénation, il s'agit d'hypothéquer, le propriétaire remplit les blancs d'une formule légale d'hypothèque et l'envoie au

[1] V. au sujet de la loi de 1872, la notice de Paul Gide, *loc. cit.;* Besson, *op. cit.*, p. 271 et suiv., 454 et suiv.; Meitzen, dans le *Handbuch* de Schönberg, t. 2, p. 203, 204.

registrar qui fait mention de l'hypothèque sur le registre-matrice et sur le certificat de titre du propriétaire; pour la main-levée, le créancier donne décharge; l'acte de décharge, remis au *registrar,* celui-ci la mentionne sur le folio matricule du registre et sur le certificat de titre qui peut au besoin être renouvelé. Le créancier hypothécaire peut céder son droit ou par un transfert d'après une formule toute préparée comme dans les autres cas, ou bien faire endosser l'acte hypothécaire. Le *registrar* devra dans les deux cas, sur la production de l'acte de cession ou de l'acte hypothécaire lui-même inscrire sur le registre la cession. Il y a dans ce mécanisme quelque chose de très-analogue à une législation plus ancienne, celle de Brème relative aux *handfesten* qui permettent aussi au propriétaire de céder son immeuble ou de l'hypothéquer. Ces *handfesten* sont des titres qui matérialisent en quelque sorte l'hypothèque de façon que le droit du créancier sur l'immeuble se constitue et se transmet par la seule tradition du titre[1]. Aussi bien, sous le régime de l'Acte Torrens, le prêteur sur hypothèque peut se borner, au lieu d'une constitution d'hypothèque régulière dans les formes précitées, à se faire donner en gage le certificat de titre du débiteur. Le certificat de titre fait office de warrant. Privé de son certificat, celui-ci ne peut rien tenter au préjudice de son créancier. L'immatriculation a une valeur absolue, indépendante de la valeur des conventions qui lui servent de base.

Le système Torrens a le grand avantage de faciliter les transmissions, de les rendre parfaitement sûres, sans nécessiter, grâce au formulaire légal des actes, l'intervention toujours onéreuse des hommes d'affaires. Par contre, on doit reconnaître les facilités données à la fraude par ces actes de cession que le *registrar* est invité à immatriculer avec une force aussi complète, sans autre garantie que d'avoir été faits en présence d'un seul témoin. Une objection grave contre l'Acte Torrens ou les cédules hypothécaires est qu'ils retirent à peu près toute efficacité aux règles qui ont pour objet la protection du débiteur et cela est spécialement vrai de la constitution d'hypothèque. Les jurisconsultes voient dans l'hypothèque un acte plus dangereux encore que l'aliénation en ce que l'on peut facilement se faire illusion

[1] V. sur cette législation la thèse de doctorat de M. Challamel, 1878.

sur ses conséquences ; cependant, par la cession de la cédule hypothécaire, ou par l'emploi des formules légales de l'Acte Torrens, le propriétaire peut en un instant faire un pas décisif vers l'aliénation. Sans rien exagérer, la constitution d'hypothèque devant notaire appelle la réflexion. On n'en peut certes dire autant d'une transmission par endossement ou de la main à la main. Or, il ne faut pas perdre de vue que l'assiette et la transmission de la propriété sont non seulement d'intérêt privé mais d'intérêt social.

Au point de vue économique proprement dit, on peut se demander encore si la mobilisation du sol n'est pas de nature à encourager des entreprises foncières mal combinées. On sait que la reconstitution du capital prêté à la terre ne peut se faire qu'à la longue ; les fausses combinaisons sont trop fréquentes et aboutissent à l'expropriation. Le problème est de féconder le sol en lui donnant les capitaux nécessaires, ce n'est pas d'engendrer un stérile mouvement de rotation. La mobilisation, en d'autres termes, n'est pas un but, mais un moyen ; encore faut-il que ce moyen ne soit pas contraire, dans la généralité de ses applications, au but poursuivi. Il ne faudrait donc entrer dans la voie hardie ouverte par la loi de messidor et l'Acte Torrens qu'avec beaucoup de prudence. Le système Torrens réussirait-il aussi bien dans les pays où la propriété foncière est constituée d'ancienneté que dans les pays neufs où il a donné de si brillants résultats? Le doute est permis. Dans les pays neufs, il s'agit de donner une base certaine à l'assiette primitive de la propriété et de n'entraver en rien l'esprit d'aventure. En Europe, il s'agit au contraire non de la constitution première de la propriété, mais de ses transmissions, et l'on sait les facilités de fraude que le mécanisme simplifié à l'excès du système Torrens donne lieu de redouter ; il n'y faut pas décourager la spéculation, l'esprit d'entreprise, mais il importe non moins de ne pas ébranler l'ordre social dont la propriété foncière est le plus solide fondement. Ne pense-t-on pas au trouble profond que causerait une révision générale des titres de propriété, aux contestations sans nombre qu'elle soulèverait immanquablement[1] ?

[1] Ces appréhensions sont justifiées par l'échec des tentatives faites pour acclimater le système Torrens en Angleterre (acts de 1862 et 1875). Il est vrai que ces tentatives ont été timides et qu'elles trouvaient un terrain peu

681. D. **Amortissement.** — L'emprunteur doit se libérer à l'échéance, mais pour cela deux conditions sont nécessaires dans la plupart des cas : 1° que l'intérêt exigé par le capitaliste ne soit pas trop élevé; 2° que le crédit ait été accordé pour un temps assez long afin que, au moyen de l'accumulation d'une partie des revenus, l'emprunteur parvienne à amortir sa dette. L'amortissement exige une grande force de prévoyance et de persévérance; trop souvent des nécessités urgentes détournent les fonds qui y étaient affectés vers d'autres objets. L'emprunt à long terme est difficilement obtenu et il ne l'est en bien des cas qu'à des conditions onéreuses lorsque le propriétaire isolé est aux prises avec un capitaliste.

Les relevés officiels de la dette hypothécaire donnent une idée de l'énorme intérêt que peut avoir la propriété foncière à l'amélioration du crédit hypothécaire. En 1840, cette dette formait déjà un total de 12,500 millions. Depuis 1820, elle s'était accrue de 1/3 environ. Les états récapitulatifs fournis par les conservateurs des hypothèques, à la fin de 1876, ont donné un total effectif de 14 milliards[1]. M. de Saint-Genis ne l'évalue même qu'à 12 milliards (1889). Il y aurait donc plutôt allégement que progression, surtout si l'on tient compte de la plus-value de la propriété foncière. Et pourtant cette charge est encore bien lourde, elle est même écrasante pour la partie de la dette qui représente des prix d'acquisition encore dûs par les pro-

favorable à cause des complications du système foncier anglais (V. sur ce point, Fortescue Brickdale, *Revue d'Écon. polit.*, 1890, p. 286 et suiv.). On est placé en présence de ce dilemme : ou l'insuccès, comme en Angleterre, si on maintient à la réforme le caractère facultatif qu'elle a dans l'Acte Torrens lui-même; en tous cas une phase de transition pendant laquelle les propriétés seraient soumises à deux régimes différents, ce qui serait une nouvelle cause de trouble dans la pratique; ou une véritable révolution menaçante d'inconnus et de dangers si le nouveau régime était imposé. — V. sur cette grave question, outre les ouvrages déjà cités ci-dessus, Ch. Gide, *Bulletin de législ. comp.*, 1886, p. 288 et suiv.; Duverger et Challamel, la *Réforme sociale*, 1889, 2e semestre, p. 722 et suiv.; de ce dernier, des *Procédés de mobilisation et de la réforme foncière*, 1888; *Congrès international de 1889*, résolutions; Besson, *op. cit.*, p. 338 et suiv.

[1] Du chiffre nominal de la dette hypothécaire, 19,2 milliards, il faut déduire le montant des inscriptions maintenues par négligence après extinction de la créance, (soit approximativement de ce chef, en 1876, 5,500 millions). En revanche, il faudrait y ajouter les hypothèques produisant effet indépendamment de l'inscription et les privilèges non inscrits.

priétaires fonciers[1]. Il est donc du plus haut intérêt de rechercher si, par l'organisation de sociétés de crédit foncier, on peut soustraire les acquéreurs ou emprunteurs aux exigences abusives des capitalistes, et leur faire obtenir un crédit moins onéreux.

682. **Analyse des opérations des sociétés de crédit foncier.** — Pour apprécier les services que rendent les sociétés de crédit foncier, il faut se placer successivement au point de vue des propriétaires emprunteurs et à celui des capitalistes.

α) Les sociétés de crédit foncier viennent en aide aux propriétaires en leur procurant des capitaux à un intérêt moins élevé et en leur faisant obtenir un crédit à long terme avec des combinaisons qui rendent l'amortissement assuré : 1° d'abord, quant au taux de l'intérêt, les sociétés de crédit foncier opèrent d'après des bases déterminées beaucoup moins onéreuses pour les emprunteurs. Si elles ne font pas avoir le crédit au taux le plus bas, c'est qu'il faut ajouter à l'intérêt porté dans les contrats, les frais d'actes et de quittance. C'est donc une lourde charge que peut aggraver encore le montant de l'impôt; il faut la prélever sur les revenus de la propriété; mais les notaires ou banquiers qui font les opérations de crédit foncier en qualité d'intermédiaires ajoutent à ces charges déjà trop pesantes des droits de commission. D'après l'état des frais, on a constaté que, pour un emprunt de 300 francs, bien que le capitaliste n'obtînt pas plus de 5 p. 100, l'emprunteur payait en réalité, 10 et même 15 p. 100. D'après une enquête antérieure à 1852, le taux moyen des prêts était évalué de 7 à 10 p. 100.

Les prêts réalisés par les sociétés de crédit foncier peuvent être consentis à un taux moins excessif. Cela s'explique rationnellement. Ces sociétés, par la publicité de leurs opérations, sont en rapport avec un nombre illimité de capitalistes, et l'effet de la concurrence entre ceux-ci doit être de réduire le taux de l'intérêt. Lors, au contraire, que le propriétaire cherche isolément du crédit, il n'en peut trouver la plupart du temps que parmi les capitalistes de la localité, parmi ceux-là seuls qui connaissent le bien et peuvent traiter avec sécurité. 2° Etendre le marché des capitaux est donc le premier service

[1] D'après certaines évaluations (V. *Bull. de statist.*, 1886, t. II, p. 87), la dette hypothécaire serait cependant proportionnellement presque deux fois plus lourde en Autriche et surtout en Allemagne qu'en France.

que les sociétés de crédit foncier rendent aux emprunteurs. Le second est qu'elles leur font avoir le crédit à longue durée. Dans les prêts hypothécaires ordinaires, la durée du crédit est peu considérable; les notaires ou banquiers qui servent d'intermédiaires ont même un intérêt direct à ce que ces prêts, étant faits pour peu de temps, soient suivis de renouvellements. Le caractère distinctif des opérations faites par les sociétés de crédit foncier est que le prêt est consenti à long terme et que la dette s'amortit au moyen du paiement d'annuités successives.

β) Si maintenant, l'on regarde du côté des capitalistes, on s'apercevra que l'intervention des sociétés de crédit foncier augmente la solidité du gage hypothécaire à cause des vérifications auxquelles elles procèdent. Mais la principale utilité consiste en ce que ces sociétés peuvent délivrer aux propriétaires ou aux capitalistes des titres représentatifs de la garantie foncière, titres facilement négociables sous le nom de lettres de gage ou d'obligations foncières. Le gage est immobilier, de premier ordre; le crédit est donné à longue échéance, mais la valeur qui le représente circule aussi aisément que des titres de rente. La durée et l'amortissement du prêt, la réalisation du crédit, enfin l'émission d'obligations foncières, sont des points qui méritent un examen particulier[1].

683. A. **Durée et amortissement du prêt.** — Le prêt est fait pour une série d'années, laquelle, d'après les statuts du Crédit foncier de France, ne peut dépasser 75 ans. C'est une marche bien assez longue pour permettre la reconstitution la plus lente du capital emprunté[2]. L'amortissement s'opère au moyen de l'addition aux intérêts annuels d'une somme supplémentaire qui, placée à intérêts composés et pendant la durée du crédit, doit recomposer le capital. En général, les sociétés de crédit foncier, étant des sociétés d'actionnaires, ajoutent une certaine commission qui constitue leur bénéfice[3].

[1] Cons. sur l'ensemble de ce sujet, Josseau, *Traité du Crédit foncier*, 3e édition; Montagnon, des *Sociétés de crédit foncier*, 1886; Von der Goltz, dans le *Handbuch* de Schönberg, t. II, p. 108 et suiv.

[2] Avant 1882, le maximum de durée était de 60 ans.

[3] Avant 1882, le Crédit foncier prélevait une commission fixe. Depuis, les bénéfices ne sont plus constitués que par un écart maximum de 0 fr. 60 cent. p. 100, entre le prix de revient des emprunts et le taux auquel les prêts sont concédés.

L'annuité varie évidemment selon la durée du prêt : ainsi le taux de l'intérêt étant de 5 p. 100 (maximum fixé par le décret de 1852), l'annuité à payer, pour un prêt de soixante ans relatif aux propriétés bâties[1], d'après le Crédit foncier de France, est de 4,98 pour 75 ans; de 5,13 pour 60; de 5,26 pour 50; de 5,55 pour 40; de 6,24 pour 30; de 7,55 pour 20; de 9,2 pour 15. Sans la prime d'amortissement, l'intérêt des prêts est de 4,85 p. 0/0[2]. Le taux ne pourrait-il être moindre? On est porté à le croire si l'on fait la comparaison avec l'étranger : en Allemagne, l'intérêt varie de 3 à 6 selon les banques foncières pour les prêts à long terme; en Suisse, il est au maximum de 4 1/2.

C'est dans le mode de libération par annuités que se trouve le plus essentiel des avantages faits par les sociétés de crédit foncier. L'emprunteur a d'ailleurs la faculté de rembourser par anticipation : suivant la situation de ses affaires, il peut ou choisir la continuation du prêt à long terme, afin de supporter une charge annuelle moins lourde, ou se libérer. — Quelles que soient les variétés des prêts, au point de vue de la durée et de l'amortissement, on peut indiquer comme principe qu'il ne faut pas, d'une part, prolonger outre mesure le maximum de durée des prêts, car l'opération foncière rationnelle doit permettre la reconstitution du capital au profit de celui qui l'emploie ou dans un temps sur lequel ses prévisions peuvent s'étendre; ni, d'autre part, porter à un chiffre trop élevé la prime d'amortissement, en réduisant le crédit à une insuffisante durée, par la raison que l'emprunteur, sujet à se faire illusion, souscrirait trop volontiers à des conditions qu'il ne pourrait exécuter.

684. B. **Réalisation du prêt.** — Quant à l'affectation hypothécaire et à la réalisation du prêt, on comprend très-bien qu'elles puissent rester soumises à l'empire du droit commun. Le propriétaire conservera la protection de l'acte notarié; il ne risquera pas, comme avec les cédules hypothécaires qu'il pouvait se faire délivrer directement par le conservateur, de faire

[1] Pour les propriétés rurales, à cause des formalités moindres de la réalisation du prêt et en vue d'encourager les améliorations foncières, l'annuité est un peu plus faible et, en second lieu, le montant des dernières annuités est notablement inférieur à celui des premières années.

[2] Avant 1885, le taux a varié : abaissé à 4,45 après 1879-1880 (année où le Crédit foncier avait emprunté à 3,85, prix de revient), le taux pour les prêts sans amortissement avait été relevé jusqu'en 1885 à 5,30.

un acte imprudent sans la garantie de solennités et de formalités particulières. Aussi, les facilités de crédit qui résultent de l'intervention des sociétés de crédit foncier ne doivent pas être confondues avec la mobilisation du sol. Elles laissent subsister les garanties en faveur des propriétaires, mais, pour que ces sociétés soient en état d'étendre le rayon de leurs opérations et qu'elles puissent cependant offrir aux capitalistes un gage hypothécaire méritant toute confiance, il faut, ou bien que la législation générale consacre d'une manière générale le principe de la publicité (ainsi une société de crédit foncier n'aurait pu se développer en France avant la loi de 1855 sur la transcription); ou bien que, si la législation civile est défectueuse en quelques points, les sociétés de crédit foncier obtiennent au moins à titre transitoire, sous forme de privilège, un régime meilleur[1].

Afin d'augmenter la garantie donnée aux capitalistes, les statuts du Crédit foncier de France l'astreignent à ne prêter que sur première hypothèque et, en aucun cas, le crédit ne peut excéder la valeur de la moitié de la propriété. Les subrogations au moyen desquelles le Crédit foncier assure à son hypothèque le premier rang ont pour avantage, non seulement de fortifier à son profit la garantie réelle, mais de simplifier la situation des immeubles grevés.

[1] Nous trouvons une application de cette idée en ce qui concerne les hypothèques des femmes et des mineurs. Notre loi civile permet de purger ces hypothèques au cas d'aliénation (art. 2194, C. C.). En principe, au contraire, le prêteur sur hypothèque ne peut procéder à la purge pour faire apparaître ces charges réelles. Il suit de là qu'un propriétaire est parfois obligé de vendre, dans l'impossibilité où il est de trouver du crédit. Souvent aussi, pour éluder la difficulté, le mari fait obliger la femme solidairement avec lui, et la femme qu'on a voulu protéger se trouve encore plus exposée. Nous ne croyons pas que l'on puisse défendre la distinction de la loi : elle eût bien fait de permettre au prêteur, comme à l'acquéreur, d'employer la purge contre les hypothèques des femmes et des mineurs, mieux fait encore de les soumettre en principe au régime de la publicité. Quoi qu'il en soit, par la loi du 10 juin 1853, le Crédit foncier, qui réalise le prêt hypothécaire, est autorisé à employer le moyen de la purge dont les formalités sont pour lui modifiées et simplifiées : ainsi, lorsque la femme est présente au contrat, le notaire l'avertit qu'elle a 15 jours pour inscrire son hypothèque; passé ce délai, elle ne peut s'en prévaloir au préjudice de la Société, pourvu que l'extrait de l'acte constitutif d'hypothèque ait été signifié à elle et à son mari. Le privilège de la purge spéciale du Crédit foncier protège indirectement les propriétaires contre des aliénations nécessaires et inopportunes. — Les sociétés de crédit foncier

685. C. **Émission de lettres de gage ou obligations foncières.** — Lorsque l'affectation réelle est consentie, la société de crédit foncier investie d'une hypothèque méritant une confiance particulière, peut émettre pour une valeur égale au montant du prêt, une obligation foncière ou lettre de gage. Il ne s'agit pas de l'acte constitutif d'hypothèque, mais d'un acte distinct, d'un titre qui, au point de vue de la négociabilité, détache le gage de la créance. L'hypothèque reste un droit accessoire, mais c'est une garantie qui peut être l'objet de transmissions successives. La lettre de gage est transmissible par endossement; elle peut même être au porteur et c'est sa forme la plus habituelle. Pour les capitalistes, ces titres d'une négociation si facile sont un précieux avantage. L'une des causes qui font hésiter les capitalistes à accorder un crédit à long terme est qu'ils se privent ainsi de la disposition de leur capital, quelque besoin qu'ils en puissent éprouver par la suite. Grâce aux obligations foncières, cette crainte est écartée : le prêteur, qui après un certain temps veut rentrer en possession de son capital, arrive bien facilement à ce résultat par la négociation de son titre.

Il est très-important de savoir quel rôle les sociétés de crédit foncier jouent en faisant l'émission. On concevrait qu'elles fussent de simples agents de transmission entre les prêteurs et les emprunteurs; en ce cas, l'émission serait la contre-partie de

ne pourraient prospérer si elles avaient à compter avec les difficultés de la réalisation du gage qui résultent du droit commun. Le décret de 1852 a obéi à une espèce de nécessité en simplifiant, au profit du Crédit foncier, la procédure de saisie immobilière : pas de procès-verbal de saisie et de dénonciation de publication du cahier des charges, mais abréviation des délais, jugements déclarés en dernier ressort. Le gage peut être réalisé en deux mois environ. La Société touche son prix avant l'ordre (art. 38, décret de 1852). Dans le même but, d'une facile poursuite de leurs droits, plusieurs autres privilèges ont été accordés aux sociétés de crédit foncier : suppression du délai de grâce pour le paiement des annuités, leur insaisissabilité, le privilège sur le revenu de l'immeuble avec faculté de le placer sous séquestre, les intérêts moratoires de plein droit. Enfin, pour conserver ses garanties réelles, la société du Crédit foncier est dispensée du renouvellement décennal des inscriptions pendant la durée du prêt. Peut-être quelques-unes de ces faveurs ne sont-elles pas pleinement justifiées, ou pourraient-elles, au contraire, sans inconvénient, devenir le droit commun. Il y a eu des propositions en ce sens en 1877 et 1878; mais on peut conclure de tout ceci que les institutions de crédit foncier n'ont pu commodément fonctionner qu'après la suppression d'un certain nombre d'entraves résultant des lois civiles.

chaque prêt réalisé et la garantie foncière existerait au profit du capitaliste sur l'immeuble même qui serait affecté au remboursement de la dette. Mais ce système serait imparfait à divers égards : les émissions seraient faites à époques irrégulières, par actes isolés ; mauvais moyen d'abord pour la société d'attirer le capital, puis l'obligation foncière étant ainsi une valeur variable selon les crédits, se prêterait moins facilement à la négociation que les valeurs dont le montant est uniforme. On ne pourrait dresser une cote officielle comme pour les fonds publics et les actions ou obligations de sociétés. Aussi, y a-t-il avantage à ce que les émissions d'obligations soient la contre-partie d'un ensemble de crédits hypothécaires réalisés par la société. Rien de plus simple alors que de fractionner le capital pour lequel la société fait appel au crédit en *obligations foncières* ayant une valeur uniforme de 500 francs, par exemple, et de s'engager à les rembourser par voie de tirages au sort dans un délai déterminé. Très-ordinairement, comme pour les autres crédits à long terme, l'émission a lieu à un taux notablement inférieur au taux nominal et parfois les tirages comprennent des lots considérables de 100,000, 200,000 francs. Quoi qu'il en soit, le contrat malgré ces éléments aléatoires destinés à attirer les capitaux, garde le caractère dominant de prêt à intérêt : il donne droit à un intérêt comme au remboursement du capital. Ce n'est pas ainsi qu'on l'a prétendu une sorte d'association aux opérations de la société foncière.

Les combinaisons sont faites d'ailleurs de telle sorte que les obligations mises en circulation ne dépasseront jamais le montant des prêts. Les porteurs d'obligations foncières, dans cette conception très-habituelle de l'émission, ont pour garantie non plus un immeuble déterminé, mais l'ensemble des immeubles et des revenus affectés comme sûreté réelle à la société. C'est l'hypothèque collective substituée à l'hypothèque individuelle[1]. Les obligations foncières émises par le Crédit foncier de France sont-elles de vraies lettres de gage ? C'est là un point fort douteux. A notre avis, on ne peut faire résulter ce caractère de la règle restrictive selon laquelle la valeur des lettres de gage ne peut dépasser le montant des prêts. Le seul créancier hypothécaire est la société elle-même, mais

[1] V. Wagner, dans *le Handbuch* de Schönberg, t. 1, p. 407, 438 et 459.

les créances du Crédit foncier pour prêts hypothécaires sont par l'article 6 de la loi du 6 juillet 1860 « affectées par privilège au paiement des obligations créées en représentation de ces prêts[1]. » Lorsque la société fait l'émission comme il vient d'être dit, les contrats de crédit sont passés entre elle et les emprunteurs; la société conserve la grosse des contrats et les emprunteurs sont obligés envers elle-même au paiement des annuités. L'émission des obligations foncières peut d'ailleurs précéder ou suivre le versement des fonds aux emprunteurs[2].

La circulation des lettres de gage ayant pour garantie des sûretés réelles, on a pu la comparer à celle des billets de banque; il y a, malgré l'analogie, plusieurs différences; la principale est que les obligations foncières ne sont pas remboursables à vue, et l'on sait d'ailleurs qu'une garantie foncière ne peut remplacer un gage immédiatement réalisable.

686. Constitution des sociétés de crédit foncier. — Voilà la théorie générale des opérations de crédit foncier. Il reste, pour la préciser, à faire connaître les différents modes de constitution des sociétés de crédit foncier et à dire quelques mots du monopole ou de la concurrence relativement à ces sortes d'opérations.

Le crédit foncier ne date que d'hier en France; c'est Wolowski qui en a été le promoteur (1835); il est au contraire depuis longtemps établi en Allemagne et en Pologne. C'est sous le règne de Frédéric II que les sociétés de crédit foncier ont pris naissance. Elles y ont rendu alors d'immenses services en venant en aide aux propriétaires ruraux ruinés par la guerre de sept ans. Depuis, grâce au crédit à long terme, les paysans ont pu racheter les charges féodales qui grevaient une grande partie du sol et améliorer les cultures. Les lois de 1850, en même temps qu'elles revisaient les bases du rachat des rentes

[1] En outre, les obligataires ont pour gage l'actif social et la caisse des réserves.

[2] La société pourrait au lieu d'effectuer le prêt en argent livrer à l'emprunteur des obligations foncières. Le Crédit foncier, autorisé à procéder de la sorte en 1856, a renoncé à cet usage depuis 1877. Il en résultait un véritable prêt usuraire, car l'emprunteur recevait les obligations pour leur valeur nominale 500 francs, payait l'intérêt d'après cette valeur quoique les titres n'eussent qu'une valeur effective beaucoup moindre, 400 francs par exemple.

seigneuriales ou foncières ont décidé la création de banques foncières (*Rentenbanken*) destinées à faciliter le rachat.

C'est encore en Allemagne qu'on rencontre le plus grand nombre (67) et la plus grande variété de sociétés de crédit foncier. Elles peuvent revêtir diverses formes : les unes sont des associations d'emprunteurs ; cinq d'entre elles remontent à la deuxième moitié du XVIIIe siècle ; d'autres (35 environ) sont des associations de capitalistes ; d'autres enfin (11) sont des associations provinciales agissant avec le concours de l'État[1]. On concevrait même des sociétés mixtes de capitalistes et d'emprunteurs à la fois. Ce n'est pas tout : les sociétés de crédit foncier sont tantôt de simples associations mutuelles, tantôt des institutions financières. Les unes ne font que des opérations de crédit foncier, les autres sont des banques ordinaires : ainsi les banques suisses et italiennes font des opérations de crédit foncier en même temps que le commerce général de banque[2].

Parmi les sociétés d'emprunteurs, certaines sont créées et administrées par les propriétaires eux-mêmes : ils s'associent pour emprunter sans aucune idée de spéculation. Par l'association, ils trouvent des capitaux à un taux moins élevé. Procédant à un contrôle sévère du droit de propriété de chacun, puisqu'il y a une responsabilité solidaire entre les associés, ils offrent un gage recherché. La société délivre à chaque emprunteur, dont les droits ont été vérifiés, une lettre de gage qu'il négociera directement. La redevance annuelle que la société touche de chacun de ses membres sert au paiement des intérêts et à l'amortissement ; elle ne retient aucun bénéfice[3].

De même, il existe des sociétés de capitalistes formées en vue de prêter ; dès le début de leurs opérations, elles peuvent réaliser les prêts au moyen des appels de fonds faits aux associés.

[1] V. sur l'histoire et la constitution des sociétés de crédit foncier de l'Allemagne von der Goltz dans le *Handbuch* de Schönberg, t. 2, p. 105 et suiv.

[2] En Italie les caisses d'épargne (notamment celle de Milan) font des prêts fonciers. V. Mercier, *Les Banques foncières en Europe*, d'après la statistique italienne de Sbrojavacca, *Econ. français* (7 février 1885). V. sur le système de crédit foncier reposant sur les caisses d'épargne ci-dessous, nos 107 et suiv.

[3] Les cinq associations de propriétaires emprunteurs avaient à la fin de 1881 1,400 millions de marks de lettres de gage en circulation. Elles prêtent à 4 p. 0/0 parfois à 3 p. 0/0 ou à 5 p. 0/0. V. von der Goltz, *op.* et *loc. cit.*

Sur les annuités, elles font un prélèvement pour l'intérêt du capital de garantie si elles en possèdent un. Enfin, dans plusieurs pays, on rencontre des sociétés de crédit foncier qui sont de véritables institutions financières destinées à servir d'intermédiaires entre les emprunteurs et les capitalistes; il est évident qu'elles doivent posséder un capital de garantie : par exemple selon les statuts du Crédit foncier de France, ce capital doit être toujours au moins de 1/20e des obligations émises. L'intérêt du capital de garantie est naturellement prélevé; en outre, ces sociétés financières, en faisant valoir les fonds dont elles ont le maniement, cherchent à réaliser un profit qui constitue les dividendes des actionnaires[1].

687. A un autre point de vue, les sociétés de crédit foncier sont des sociétés particulières librement constituées ou des établissements investis d'un privilège, placés comme les Banques nationales sous la tutelle de l'État et administrés par un ou plusieurs fonctionnaires publics. Le Crédit foncier de France est une institution de ce genre. Ce n'est qu'à partir du décret du 6 juillet 1854 que, chez nous, le Crédit foncier reçut une organisation analogue à celle de la Banque de France : un gouverneur, deux sous-gouverneurs nommés par l'État; un conseil d'administration appuyé de trois censeurs, enfin une assemblée générale formée des 200 plus forts actionnaires, vrai Parlement de censitaires comme on l'a spirituellement appelée. Son privilège, concédé pour 25 ans, remonte au décret du 10 décembre 1852.

Dans les premières années, plusieurs sociétés se constituèrent sur différents points du territoire, la Banque foncière de Paris n'ayant eu d'abord de privilège que dans le ressort de la cour d'appel. Deux banques foncières régionales (Nevers, Marseille) furent absorbées par le Crédit foncier en 1856. D'autres établissements créés postérieurement eurent le même sort, ainsi le Crédit agricole (1861-1877); enfin la Banque hypothécaire fondée en 1879 a été fusionnée avec le Crédit foncier en 1882; de

[1] En Allemagne, les Banques foncières par actions sont les plus importantes de toutes : elles possèdent un capital de 350 millions de marks; leur circulation de lettres de gage était de 2,194 millions de marks (1882); celle de la Banque de Munich s'élevait alors à 330 millions de marks. Le taux d'intérêt plus élevé que dans les banques de propriétaires emprunteurs est de 5 et même 6 p. 0/0.

telle sorte que le Crédit foncier continue de jouir, sur le territoire continental, d'un monopole, mais, depuis 1877, d'un monopole de pur fait[1]. Le caractère semi-officiel que le Crédit foncier n'a jamais cessé d'avoir s'est manifesté à diverses reprises : c'est avec le Crédit foncier qu'ont été conclus la plupart des grands emprunts communaux, notamment en 1879 et 1880 et ses émissions ont eu lieu plusieurs fois sous forme d'emprunts à lots sans avoir été autorisés par une loi spéciale. Dans la crise traversée par le Crédit foncier en 1890, l'action gouvernementale directe s'est très-énergiquement affirmée.

Pourquoi avoir abandonné le système de la pluralité des sociétés qui a produit à l'étranger de bons résultats? C'est qu'il s'agissait seulement d'acclimater en France une institution qui y était tout à fait inconnue; or, le patronage de l'État étant jugé indispensable, on trouvait plus de garantie dans un établissement unique. On ajoutait, et là était peut-être l'illusion, que les lettres de gage d'une société unique circuleraient mieux que celles de sociétés diverses. De fait, la lettre de gage ne fait pas le même office que le billet de banque et ne doit pas aspirer à une circulation universelle. Quoi qu'il en soit, on pouvait espérer que la tutelle et le contrôle de l'État sur un établissement privilégié, soumis d'ailleurs par ses statuts à des règles assez strictes, empêcheraient les embarras financiers[2]; il n'en a pas malheureusement été ainsi : de 1870 à 1877 le Crédit foncier a traversé une période critique parce que son portefeuille et celui du Crédit agricole étaient gonflés de valeurs de spéculation (titres égyptiens); en 1890, la révélation d'irrégularités statutaires assez graves a déterminé une enquête de l'inspection des finances et un rapport assez sévère. Pourtant le ministre des finances a pu dire avec vérité que ce qui se dégage de ce document c'est que

[1] Il y a bien quelques sociétés non autorisées qui font des prêts hypothécaires (Sociétés de Crédit foncier et agricole d'Algérie, Rente foncière, la Cie foncière, société foncière Lyonnaise, etc.), mais ces sociétés de spéculation immobilières ne font qu'accessoirement des prêts hypothécaires et certaines sont dans une étroite dépendance par rapport au Crédit foncier. Cf. Rambaud, t. II, p. 1 à 110. Montagnon, *Traité sur les sociétés de Crédit foncier*, 1886.

[2] Les dividendes du Crédit foncier ont varié moins avec le développement des prêts hypothécaires que selon la situation financière de la société à raison de ses spéculations : de 72,50 en 1869, ils tombent dans la période critique à 23,50, 1876 et 12,50 1877.

« la situation du Crédit foncier est intacte [1], en ajoutant qu'elle sera fortifiée encore si la société limite de plus en plus ses opérations aux prêts hypothécaires et communaux en vue desquels elle a été constituée. » Si l'on fait abstraction de ces incidents qui ont cependant quelque importance, la question est celle de savoir si un monopole se conçoit aussi bien pour une société de crédit foncier que pour une banque d'émission, et si, par les services rendus à la propriété foncière, le Crédit foncier de France a justifié le privilège dont il avait été investi.

L'unité de la circulation monétaire est la cause déterminante du monopole pour les banques d'émission. On ne voit aucune considération d'intérêt social comparable pour donner un monopole à une banque foncière. Il n'y a pas de raison de principe bien concluante en faveur du monopole, mais de simples considérations d'opportunité [2]. Il peut se faire notamment que le crédit de l'État soit jusqu'à un certain point solidaire des opérations du Crédit foncier. S'il en est ainsi chez nous, ce n'est pas tant à cause des subventions accordées par l'État au Crédit foncier qu'à raison des prêts faits, en vertu de la loi du 6 juillet 1860, aux communes, aux départements. Les prêts communaux seuls s'élèvent à plus de 1,100 millions.

688. Le Crédit foncier de France a-t-il justifié son monopole par le développement donné aux prêts hypothécaires? Pour en juger, disons d'abord à quelle somme pourraient s'élever au maximum les émissions du Crédit foncier. On sait que les émissions peuvent aller jusqu'à 20 fois le capital. Or, par suite des fusions successivement opérées (Crédit agricole, Banque hypo-

[1] Il a été surtout constaté que bien que les émissions d'obligations foncières aient dépassé, contrairement aux statuts, le montant des prêts hypothécaires et communaux, ces irrégularités n'avaient pas eu pour conséquence de compromettre le gage des obligataires. On s'explique cependant l'opportunité d'une proposition faite par M. Levêque en vue de la réorganisation du Crédit foncier, laquelle cependant n'a pas été suivie d'effet (Chambres, annexes, session 1891, p. 279). Cf. Moireau, *Le Crédit foncier*, *Revue des Deux-Mondes*, 1er août 1890.

[2] L'Italie vient de passer sous le régime du monopole : la loi du 17 juillet 1890 crée une société de Crédit foncier privilégiée pour tout le royaume et transforme en établissements régionaux les anciennes banques foncières. L'intérêt des prêts ne pourra dépasser 4 1/2 p. 0/0. Malheureusement la constitution du nouveau Crédit foncier italien a rencontré de grandes difficultés financières.

thécaire), le capital actuel du Crédit foncier est de 170,5 millions (divisé en 341,000 actions de 500 fr.) ; les émissions peuvent donc atteindre 3,410 millions et pourraient même être portées à 4 milliards, si le Crédit foncier usait de la faculté qui lui a été donnée en 1882 de porter son capital à 200 millions. Jusqu'en 1879, les progrès ont été lents et la part du Crédit foncier dans l'ensemble des opérations hypothécaires était faible : 1,319 millions au total depuis 1852, dont 550 millions pour les prêts communaux. Depuis, le Crédit foncier a beaucoup développé son action. A la fin de 1891, la masse des prêts était de 3,154 millions ainsi répartis : prêts hypothécaires, 1,910 millions; prêts communaux, 1,151 millions; autres prêts, 94 millions. Jusqu'en 1886, la progression a été rapide sur les prêts hypothécaires; depuis elle s'est arrêtée et il y a même quelque décroissance (2,022 millions, 1886)[1]; seuls les prêts communaux n'ont cessé de croître. Si l'on a égard à l'exercice le plus fort (1882), on voit que le montant des prêts a été de 330 millions. Sur la valeur totale des propriétés annuellement soumises à l'hypothèque, estimée officiellement à 3 milliards en 1877 (Exposé des motifs du budget), ce n'est encore qu'une assez faible quote-part, bien qu'on doive tenir compte de ce fait, que le Crédit foncier opère à long terme, tandis que la masse des opérations hypothécaires faites au dehors se compose pour une trop grande part, de crédits de peu de durée, soumis à de nombreux renouvellements.

Une autre constatation prouve plus nettement l'insuffisante diffusion des prêts hypothécaires; les valeurs sont importantes, soit, mais les prêts sont en trop petit nombre, 7,390 (1882), soit donc une moyenne de 45,000 francs (52,000 dans la période antérieure à 1879). L'action du Crédit foncier sur la petite et la moyenne propriété, a donc été très-insuffisante[2] : sur 2,540 millions en 1887, moins de 550 correspondaient à des prêts au-dessous de 50,000 francs, plus de 1,450 millions se distribuaient entre des prêts au-dessus de 100,000 francs. C'est la propriété bâtie et la spéculation immobilière qui ont surtout formé la clien-

[1] La cause principale de ce temps d'arrêt est le relèvement du taux des prêts.

[2] La moyenne des prêts de 5,000 fr. et au-dessous a été de 1,150 dans les cinq années (1885-89).

tèle du Crédit foncier[1] : sur le même total de 2,540 millions, les propriétés urbaines entrent pour près de 2 milliards et pour 48,800 prêts; la propriété rurale pour 600 millions et 18,000 prêts. Le département de la Seine a emprunté pour 1,660 millions! On pouvait espérer que le Crédit foncier développerait les entreprises d'améliorations foncières, mais rien que par les prêts pour drainage qui, depuis la fondation à 1890, ne comptent que pour 1,767,000 francs, on peut voir combien peu cet espoir s'est réalisé[2].

A ces constatations peu satisfaisantes, on peut opposer les résultats obtenus en Allemagne, en Italie, sous le régime de la pluralité des banques foncières. Nulle part ailleurs, le Crédit foncier n'a eu un si bel essor qu'en Allemagne : en 1884, les lettres de gage en circulation de 54 banques foncières atteignaient presque 4 milliards de francs[3]. En Italie, les opérations de Crédit foncier sont bien moins importantes ; mais la propriété rurale en a surtout profité : sur l'affectation connue de 355 millions de prêts, 215 avaient profité à des immeubles ruraux; 95 à des immeubles urbains ; 45 à des propriétés mixtes. Quant aux conditions de prêt, on a vu qu'elles étaient en Allemagne, en Italie, en Suisse, moins onéreuses en général que celles du Crédit foncier de France, qui se sont ressenties des embarras financiers de cet établissement (nos 683 et 687).

[1] Deux sociétés auxiliaires du Crédit foncier ont un but qui montre bien que tout gravite autour des spéculations sur la propriété bâtie : 1o le Sous-Comptoir des entrepreneurs (no 593), facilite les opérations de construction en escomptant les effets des propriétaires qui font construire et ceux des entrepreneurs du bâtiment ou en faisant des avances aux uns et aux autres. Les fonds sont prêtés par le Crédit foncier après endos du Sous-Comptoir; 2o la Cie foncière de France achète pour le compte des constructeurs des terrains et leur avance les premiers fonds; elle s'entremet pour obtenir des prêts du Crédit foncier. Elle commence l'œuvre que poursuit le Sous-Comptoir.

[2] Le Crédit foncier au contraire a assumé de nombreuses affaires étrangères au but de son institution : l'émission des bons à lots, des bons de la Presse, ceux de l'Exposition de 1889, émissions et opérations de haute banque (V. nos 649 note et 655 note). Le Crédit foncier a aussi empiété sur le rôle des banques de dépôt.

[3] On n'avait pas de données sur la circulation de 13 autres banques foncières. — V. Mercier, *Écon. franç.*, 7 févr. 1885.

CHAPITRE VII.

MÉCANISME DU CRÉDIT (FIN). DE QUELQUES OBJETS SPÉCIAUX DU CRÉDIT. CRÉDIT AGRICOLE, COLONIAL ET MARITIME.

---

689. I. Crédit agricole. — Le crédit agricole et le crédit foncier sont deux choses souvent confondues, mais en réalité très-distinctes. La différence ne consiste pas simplement en ce que le crédit foncier s'applique aussi bien aux immeubles urbains qu'aux immeubles ruraux. Même pour la propriété rurale, la distinction doit être faite avec soin[1]. Les avances consenties aux cultivateurs pour l'exploitation rurale peuvent nécessiter la combinaison du prêt à long terme, par conséquent l'intervention du crédit foncier; c'est ce qui a lieu notamment pour les irrigations, les drainages, les opérations de desséchement, de reboisement, etc..., ce sont des travaux qui transforment la propriété et procurent une plus-value, souvent peu considérable dans les premiers temps, mais qui est permanente ou au moins de longue durée; en sorte que, pourvu que l'emprunteur puisse payer les annuités, le prêt à long terme avec amortissement sera très-avantageux.

D'autres opérations agricoles nécessitent une avance généralement moins forte, et l'effet en est obtenu au bout d'une très-courte période d'années ou même d'une année sur l'autre; s'agit-il, par exemple, de fumer les terres, d'acheter une machine agricole, d'adopter un système de culture exigeant plus de capitaux, dans tous ces cas, c'est plutôt affaire de crédit agricole que de Crédit foncier. L'affectation hypothécaire serait onéreuse et d'un emploi compliqué. Le crédit foncier sert à constituer ou à augmenter le capital foncier; le crédit agricole à constituer ou à augmenter le capital d'exploitation. On sait quelle importance

[1] Cf. sur cette distinction Von der Goltz dans le *Handbuch* de Schönberg, t. II, p. 65 et 126; Louis Durand, *Le Crédit agricole*, 1891, p. 85 et suiv.

il y a, au point de vue de l'économie de la production agricole, à ce que le cultivateur puisse trouver les capitaux d'exploitation nécessaires à la pratique de la culture intensive. Il ne s'agit pas d'attiser la passion du paysan pour la terre; cette objection qui a été faite contre le crédit agricole provient de l'ignorance de son véritable objet.

Le crédit agricole a une autre destination fort importante : soustraire le cultivateur à la perte résultant d'une vente faite à un moment inopportun; après l'ensemencement et jusqu'à la récolte, le cultivateur a des valeurs considérables qu'il ne peut réaliser; il lui est utile, même la récolte faite, de pouvoir attendre afin de vendre à des prix plus rémunérateurs[1].

Comment procurer ce crédit aux cultivateurs? L'insuffisance des capitaux agricoles est malheureusement en France et dans plusieurs autres pays un fait très-général et qu'il faut déplorer; Est-ce donc que le crédit agricole manque d'aliment? Non certes. Si le capital d'exploitation de chaque cultivateur est trop faible, dans l'ensemble, la propriété mobilière agricole est d'au moins 12 milliards. Elle pourrait être utilisée pour le crédit : tant le bétail que les animaux domestiques, le matériel agricole, les engrais, les semences, etc.

Cependant le manque de crédit est une cause d'aggravation de la crise que traverse notre agriculture. Il y a pourtant sur ce point quelque dissentiment. Certains pensent que le crédit serait une nouvelle cause de ruine pour le cultivateur et repoussent le crédit agricole comme un péril. Ils ont tort; le péril, s'il

[1] Dans ce but spécial il serait utile de créer, à l'imitation de ce qui existe aux États-Unis, des docks greniers où les cultivateurs consigneraient leurs récoltes et obtiendraient en échange un certificat de dépôt, grâce auquel ils pourraient obtenir dans tous les établissements financiers, comme sur un warrant, 50 ou 60 p. 0/0 de la valeur de la récolte et attendre pour vendre le moment où les cours seraient le plus élevés. — Les *elevators* américains, c'est ainsi que se nomment ces docks greniers, rendent d'autres services à l'agriculture : ils sont munis d'appareils perfectionnés de nettoyage et de triage; des inspecteurs classent les grains dans l'un des types reconnus par les chambres de commerce, ce qui en facilite la vente et la négociation en dispensant l'acheteur d'un examen direct et en l'assurant de la qualité marchande. Une proposition (de MM. Martinon, Méline), relative à la création de ces utiles établissements, a été soumise à la Chambre des députés (Session extr. 1891, annexes, Chambre, *J. off.*, p. 2887), mais n'est pas venue en discussion.

y en a un, est non dans la facilité d'avoir le crédit mais dans le mauvais usage qui en pourrait être fait; or en créant le crédit on peut en prévenir l'abus (n° 694).

690. A quoi peut tenir la pénurie des capitaux dont souffre l'agriculture? Faut-il attribuer aux vices de la législation l'éloignement des capitalistes? Serait-ce qu'un rouage financier spécial ferait défaut; et en ce cas, conviendrait-il de créer, sous les auspices de l'État, des institutions de crédit agricole? La question du crédit agricole est en France depuis longtemps à l'étude, plusieurs enquêtes eurent lieu en 1845, 1853, 1866, 1879, 1884. Des commissions furent constituées en 1856, 1866 et 1880. M. Josseau est l'auteur d'une importante proposition de loi (1866) qui a été le point de départ des essais ultérieurs de réforme[1]. A l'étranger plusieurs lois récentes (Belgique 1883; Italie 1887) attestent que partout le crédit agricole préoccupe les esprits.

691. **Législation agricole et crédit.** — La question de savoir si la législation civile dans ses rapports avec le crédit agricole doit être l'objet de dispositions spéciales, est évidemment la question principale, car si ce sont les lois qui empêchent les capitaux de se porter vers l'agriculture, elles feraient aussi bien obstacle au développement d'institutions financières publiques qu'à celui des opérations de capitalistes isolés ou de maisons de banque privées.

Les lois dont l'influence sur le crédit agricole paraît la plus directe sont les lois relatives au gage. Le gage mobilier que le cultivateur isolé se trouve en mesure d'offrir aux capitalistes n'est pas considérable, puisque la principale cause qui fait souhaiter l'extension du crédit agricole est l'insuffisance du capital d'exploitation. Ce gage est encore amoindri par l'existence de privilèges, d'abord celui du bailleur, puis ceux des vendeurs de

[1] Ces essais ont été fréquemment réitérés depuis (1882, proposition Bozérian; 1884, de Sonnier; 1885, de Thou; 1890, Méline; Guillemet, etc.). Deux projets ont échoué devant le Sénat en 1883 et 1888. V. l'Exposé des motifs de la proposition Méline et de la proposition Proust, 1890, Chambre, annexes, *Journal officiel*, p. 700; et 1891, p. 336 et suiv. — Tous les documents extra-parlementaires sont réunis dans une publication officielle sous le titre *Note sur le crédit agricole*, 1 in-8°, 1880, dans l'*enquête sur le crédit agricole* publiée par M. Barral (1884-1885), terminée par le très-considérable rapport de M. Josseau.

machines, d'ustensiles agricoles, de semences. Il serait imprudent, quelque effet restrictif qu'il puisse avoir sur le crédit, de trop restreindre le privilège du bailleur, car ce serait ajouter aux causes qui poussent les propriétaires à ne consentir que des baux de courte durée. D'ailleurs c'est le propriétaire qui, sous différentes formes, fait au cultivateur, fermier ou métayer, le crédit le plus avantageux et le plus sûr. Trop restreindre les droits du propriétaire pourrait tarir cette source essentielle du crédit agricole. La loi du 19 février 1889 a limité aux deux dernières années échues, à l'année courante et à une année à partir de l'expiration de l'année courante le privilège du bailleur de fonds rural. Il y aurait danger à le restreindre davantage.

D'autres privilèges sont également utiles, ainsi celui du vendeur de semences et il semblerait équitable et rationnel d'accorder aux vendeurs d'engrais un privilège spécial comme au vendeur de semences. La proposition en fut faite à l'Assemblée nationale (1875), mais elle ne l'accueillit pas, de crainte d'encourager un commerce où tant de fraudes sont commises au détriment des cultivateurs et aussi de resserrer encore le champ laissé libre au crédit. A l'inverse on pourrait songer à l'étendre en autorisant, à l'exemple de ce qui a lieu dans nos colonies (n° 693), l'engagement, comme valeurs mobilières, des récoltes sur pied et des coupes de bois à venir. Si le danger de voir les cultivateurs s'endetter par ce moyen devait arrêter, logiquement il faudrait, par crainte de l'abus, ne donner au crédit agricole aucune facilité nouvelle. C'est ce qu'on peut dire aussi au sujet de l'article 524 du Code civil qui déclare immeubles par destination les animaux attachés à la culture par le propriétaire lui-même ; cette disposition a été introduite dans le Code civil en faveur de l'agriculture ; mais le crédit du propriétaire gagnerait à ce qu'ils pussent également servir de gage à une créance.

Enfin, quant au gage, la question principale est de savoir si, par dérogation au droit commun, on devrait admettre l'engagement du capital agricole mobilier sans déplacement, le gage à *domicile* comme on l'a nommé. On conçoit combien la règle qui subordonne le privilège au nantissement du créancier est incompatible avec l'affectation de la plupart des biens mobiliers appartenant au cultivateur. Peut-il se dessaisir des instruments aratoires, de ses bestiaux? Un capitaliste, un banquier, consen-

tira-t-il à recevoir livraison d'un matériel encombrant? La raison qui a fait décider que le droit du bailleur, fondé sur l'idée de gage, ne serait pas soumis à une possession effective, doit faire admettre une décision semblable au profit des autres créanciers gagistes[1]. On peut conjurer les fraudes en astreignant le débiteur constituant à une obligation de conservation des choses engagées, obligation sévèrement sanctionnée et, en outre, en organisant pour le gage agricole une publicité spéciale[2]. La dérogation à la condition de mise en possession serait plue justifiable qu'en matière commerciale par la raison que le gags agricole, ayant pour principaux objets des capitaux fixes et non des marchandises, le danger des fraudes au préjudice des tiers est beaucoup moindre. D'ailleurs, le crédit agricole devrait bénéficier des facilités que la loi commerciale dònne pour la prompte réalisation du gage[3]. Ces innovations seraient-elles dangereuses, comme on l'a prétendu? y aurait-il là pour le paysan une menace de ruine[4]? non, si, de quelque façon que le crédit agricole fût organisé, quelle que fût l'institution destinée à le procurer, il était interdit de prêter, selon la législation spéciale du crédit agricole en vue de l'achat de la terre, et si le prêt devait avoir pour but l'exploitation même.

Quelques personnes attendent beaucoup de la réforme des lois

[1] En Belgique (loi de 1883) et en Italie (loi de 1887), un privilège soumis à inscription est accordé au prêteur de deniers. Ce privilège porte sur les mêmes effets que celui du bailleur et est primé par lui. L'affectation collective de tous les meubles garnissant les lieux loués a le grand avantage d'éviter les complications quant à l'assiette du gage et de déjouer les fraudes résultant d'engagements successifs.

[2] A l'imitation de ce qui existe pour les Banques coloniales, une inscription, dont l'effet, à l'égard des tiers, serait d'une durée limitée, pourrait être prise ailleurs qu'au bureau des hypothèques, par exemple au greffe de la justice de paix ou au bureau du receveur de l'enregistrement. Il faudrait éviter autant que possible les frais et les déplacements.

[3] On ne fait pas allusion uniquement aux formes et aux délais, mais à la compétence : la compétence des tribunaux civils d'arrondissement devrait être remplacée par celle des justices de paix. On a aussi proposé d'attribuer compétence aux tribunaux de commerce, mais leur immixtion dans des questions de crédit agricole ne s'explique pas rationnellement.

[4] Le gage sans dessaisissement et la commercialisation des effets agricoles ont succombé devant le Sénat en 1883 (Sénat, Débats, 1883, p. 1388 et suiv.). Les réformes de droit civil sont ajournées et c'est par une autre voie qu'on s'est efforcé depuis de réaliser le crédit agricole. V. Durand, *op. cit.*, p. 634 et suiv.

sur le cheptel (n° 305). En supposant même que les règles du Code civil méritent les critiques dont elles sont l'objet, ce serait se méprendre gravement que de croire que, par un meilleur règlement du cheptel simple qui n'est pas de beaucoup le contrat agricole le plus répandu, on procurerait à l'agriculture un grand bien. Il faudrait songer aux industries agricoles autres que l'élevage et penser que nos classes rurales sont constituées en très-forte majorité par des paysans propriétaires.

692. **Des institutions de crédit agricole.** — La difficulté d'acclimater le crédit agricole a donné naissance à l'opinion suivant laquelle l'État devrait fonder une grande institution financière relative à cet objet, ou du moins subventionner un certain nombre de banques régionales privilégiées. En faveur de ces sociétés, on pourrait, sans grand inconvénient, consentir des modifications plus profondes aux règles du droit civil, afin de favoriser leurs opérations. On invoquerait en ce sens le précédent du Crédit foncier de France, qui a obtenu le bénéfice d'un droit spécial. L'enquête faite par le ministère du commerce sur le crédit agricole dans les pays étrangers, permet de ne pas adhérer à cette combinaison dont doit détourner aussi l'insuccès de la société du Crédit agricole. Le Crédit agricole, fondé en 1860 pour faire des prêts hypothécaires à court terme, est plutôt venu en aide à certaines industries accessoires, telles que les sucreries, qu'aux exploitations rurales. Ses avances sur nantissement ou dépôts de titres n'ont jamais eu un grand développement non plus que ses opérations d'escomptes et ses comptes-courants. Cette société, qui a succombé à la suite de spéculations de bourse, n'a rendu aucun service à la petite culture.

Au contraire, en Allemagne, en Italie et en Écosse, le crédit est abondamment dispensé aux agriculteurs par de nombreuses institutions privées. C'est vraiment là ce qui convient à l'agriculture : il faut que le crédit vienne vers elle sur tous les points du territoire. Une institution centrale ou un petit nombre d'institutions régionales répondront toujours difficilement à cette condition : la société de Crédit agricole ne comptait que douze agences ; il en faudrait par milliers dans un pays de l'étendue de la France. Les banques ordinaires ont fait de louables efforts pour attirer la clientèle agricole. Ce dont celle-ci a besoin c'est d'un crédit un peu plus prolongé que le crédit commercial ordinaire,

un an en moyenne au lieu de 90 jours. Nos banques ont comme les banques allemandes admis le principe des renouvellements de crédit; à défaut de la garantie résultant du crédit mutuel collectif elles se sont contentées de l'intervention soit du propriétaire du fermier, soit d'une caution, soit d'un dépôt de titres. Malgré la gêne résultant de ses règles statutaires, la Banque de France elle-même a donné l'accès de son portefeuille à des effets agricoles, surtout dans la Nièvre où les opérations d'engraissage (d'*embouche*) du bétail se font d'une façon régulière et ne nécessitent pas un crédit bien prolongé. A Poligny, à Senlis, à Saint-Florent (Cher), des banques fondées sur la base du crédit mutuel obtiennent aussi le concours de la Banque de France. Mais ce sont des exceptions; le crédit agricole n'a pas chez nous la large diffusion qu'il a en quelques autres pays. Est-ce à dire qu'il y manque un nouveau rouage? Peut-être n'est-il pas nécessaire de créer des institutions financières spéciales. En Écosse, il n'en existe pas et, cependant, la multiplicité des agences des banques dans les districts agricoles a permis aux cultivateurs de faire usage des comptes-courants et de se procurer un abondant crédit. Là même, les banques consentent des crédits à découvert moyennant certaines garanties dont il sera question par la suite (n° 939). En France, la pratique des comptes-courants se généralise dans nos départements du Nord et du Centre. Beaucoup de fermiers sont en relation aussi fréquentes avec les banques que les négociants eux-mêmes.

On serait donc fondé à croire que le crédit agricole a avantage à profiter des institutions générales de crédit et à ne pas s'isoler[1]. Il est cependant douteux que jusqu'au fond des campagnes les cultivateurs sachent mettre à profit les moyens ordinaires de crédit. Ces moyens même seraient-ils accessibles à la petite culture? Si l'on veut une prompte solution de la question

[1] M. Léon Say a insisté sur ce point : « Le crédit agraire, dit-il, n'est possible qu'à la condition que la clientèle ne soit pas entièrement agricole et qu'elle comprenne, outre les agriculteurs, un assez grand nombre de commerçants et d'industriels. Il faut, pour les opérations agricoles, des échéances longues, et on ne peut consacrer à des prêts agricoles ou à des escomptes d'effets renouvelés par des agriculteurs que la portion des valeurs qui reste toujours au fonds de la caisse de dépôt. Pour la partie qui pourrait être reprise par les déposants, il faut une contre-valeur en effets de petits commerçants. » — Léon Say, *Dix jours dans la Haute Italie.*

du crédit agricole, il convient donc de susciter des institutions de crédit plus simples et plus souples. Mais comment les faire naître? L'idée de créer de toutes pièces, en vertu d'une loi, des banques agricoles par commune et par canton devait être écartée. En Allemagne et en Italie ce n'est pas par voie administrative que le crédit agricole a été organisé. Si l'on s'inspire de ce qui a été fait dans ces pays on fera appel à la mutualité. Où le crédit individuel, faute de garanties suffisantes, ne pourrait être obtenu, le crédit collectif sera facilement accordé, parce que le capitaliste aura pour gage la parole et les biens de tous les mutuellistes. C'est sur cette observation bien simple que les banques populaires allemandes et italiennes ont été constituées.

En Allemagne, elles se présentent sous deux types rivaux, très différents[1] : 1° celui d'associations coopératives ayant un capital-actions, c'est celui des sociétés dues à l'inspiration de Schulze-Delitzsch (V. ci-dessous, n° 940). Dans ces sociétés (c'est là un avantage comme on l'a dit déjà), le crédit n'est pas exclusivement agricole : les associés sont de différentes conditions et professions. Sur plus de 500,000 membres que comprennent les 1,000 sociétés existantes (1890), un quart seulement représente l'élément rural. Mais ainsi établies presque toujours dans des villes et exigeant une mise de fonds sous forme d'actions, recevant des dépôts comme les caisses d'épargne et les banques ordinaires, ces sociétés ne rayonnent pas assez dans les campagnes et ne sont pas accessibles aux petits cultivateurs; 2° l'autre type est celui des banques Raiffeisen : ce sont des caisses de prêts (*Darlehenskassen*) sans capital-actions, uniquement alimentées par des cotisations, ne répartissant aucuns dividendes, affectant tous les bénéfices au fonds de réserve; elles n'opèrent chacune que sur un territoire très-restreint, ne groupant qu'un petit nombre de personnes. On en compte aujourd'hui plus de 1,700, 576 d'entre elles avaient fait pour plus de 100 millions de francs d'opérations en 1890. Le trait commun aux sociétés Schulze-Delitzsch et aux banques Raiffeisen est la mutualité : tous les prêts consentis sont garantis solidairement, sur tous leurs biens, par les associés. C'est là une sanction très-

[1] V. Von der Goltz dans le *Handbuch* de Schönberg, t. 2, p. 99 et suiv.

énergique mais nécessaire surtout dans les associations qui n'ont aucun capital. Elles prêtent à six mois et même à plusieurs années. Les prêts sont soumis à un amortissement régulier par annuités.

En Italie, existent des institutions très-variées : 1° des institutions charitables (*Monti frumentarii*) prêtant de petites sommes aux paysans pour acheter du bétail ou des instruments agricoles; 2° des banques populaires (notamment la banque de Naples) dues à l'initiative de Luzzatti, au nombre d'environ 700. Certaines ont fourni à l'agriculture des sommes assez considérables; mais, ayant répudié le principe allemand de la responsabilité illimitée, elles ont dû donner au capital, aux garanties réelles, une plus forte part et, par voie de conséquence, la moyenne culture a plus profité que la petite de leur concours. Certaines de ces banques sont en même temps des caisses d'épargne et quelques caisses d'épargne proprement dites ont aussi, mais moins largement qu'on ne l'a prétendu, employé les fonds déposés à des prêts agricoles; 3° enfin des banques de crédit à responsabilité illimitée, sur le type Raiffeisen au nombre d'une cinquantaine et connues sous le nom de leur fondateur Leone Wollemborg.

Tels sont les exemples que nous fournit l'étranger. Voyons maintenant quels enseignements on a cru pouvoir en tirer.

Quelques-uns frappés de ce que les banques populaires sont en même temps des caisses de dépôt, voudraient faire servir au crédit agricole les fonds déposés dans les caisses d'épargne. Ce que peut valoir cette affectation, ce n'est pas le moment de l'examiner, car il faudrait au préalable connaître la constitution économique des caisses d'épargne (V. ci-dessous, nos 1071 et suiv.), mais on peut retenir qu'en Allemagne et en Italie, c'est seulement d'une manière limitée que l'épargne populaire a été consacrée au crédit agricole; qu'en outre l'expérience n'a pas été partout heureuse. En Allemagne, de 1875 à 1886, sur 1,000 banques Schulze-Delitzsch, il y a eu 36 faillites et 174 liquidations!

D'autres, avec plus de raison, considèrent que l'essentiel dans les institutions allemandes et italiennes c'est la mutualité. Aussi cherchent-ils à acclimater en France les banques de crédit mutuel. Malheureusement, l'accord n'existe pas sur les moyens propres à obtenir ce résultat. Suffit-il de favoriser, au moyen

d'une législation plus libérale sur les sociétés coopératives, la formation de sociétés analogues à celles qui se sont fondées à Poligny, à Senlis? Cette opinion a été soutenue dans la discussion à la Chambre des députés (M. Doumer, juin 1892). Si l'on craint que les initiatives privées ne suffisent pas à faire naître ces associations, ne conviendrait-il pas de s'appuyer sur un organisme existant, les syndicats agricoles, et de faciliter leur transformation en sociétés commerciales de crédit? Tel est le but d'une proposition de M. Méline, et cette thèse a été soutenue avec beaucoup de talent[1]. Toutefois des objections de différentes sortes lui ont été faites : les syndicats ne groupent qu'une faible partie de la population rurale (270,000 cultivateurs pour 750 syndicats). Les membres de chaque syndicat sont trop nombreux cependant pour se connaître et se surveiller; aussi mitigerait-on la responsabilité en la limitant dans des conditions d'ailleurs mal définies. Pour que ces syndicats eussent malgré cela du crédit, il faudrait compenser, par un gage matériel, l'insuffisance du crédit personnel; or la proposition de M. Méline emprunte aux caisses Raiffeisen le pricipe de l'absence du capital-actions. Dans ces conditions, il est peu à présumer que les capitaux se portent vers les syndicats. Pourtant on voudrait leur ouvrir l'accès du portefeuille de la Banque de France et procurer aux effets agricoles les longs termes qui leur sont nécessaires : le projet de renouvellement du privilège de la Banque de France contient une stipulation formelle à cet égard! Pour concilier des tendances aussi contradictoires, il est question d'établir une Banque centrale qui escompterait les effets des syndicats et jouerait pour le papier agricole, le rôle que le Comptoir d'escompte joue relativement aux effets de commerce.

En définitive, il faut avouer que le problème est insoluble pour le législateur si nos mœurs sont réellement réfractaires au crédit mutuel (V. ci-dessous, nos 939 et suiv.)[2]. En résumé, des banques d'avances formées d'éléments industriels et agricoles ont une base plus solide, à cause de leurs éléments variés, mais des caisses sur le type Raiffeisen ont l'énorme avantage de ne pas

[1] V. sur la proposition de M. Méline (Session 1892, annexes, Chambre). Cette proposition a été adoptée en première délibération.

[2] V. sur tous ces points, Durand, *op. cit.*, p. 206 et Débats, séances des 11, 16, 18, 20 juin 1892.

exiger de capital, de pouvoir pénétrer dans les plus petites localités, de supposer des relations étroites de confiance entre ceux qui s'associent pour le crédit, mais elles exigent indispensablement une solidarité indéfinie.

693. II. **Crédit colonial.** — C'est à la suite de l'abolition de l'esclavage (1849-1851) et pour faciliter aux colonies la transition au nouveau régime économique qui en était la conséquence que des institutions de crédit ont été fondées dans nos colonies (Martinique, Guadeloupe, Réunion). Indépendamment de la Banque d'Algérie[1], dont la formation (1851) est due à d'autres causes, il existe aujourd'hui six Banques coloniales et une société privilégiée de Crédit foncier colonial (1860-1863). Ces Banques font en général toutes les opérations de crédit : le commerce de banque ordinaire, l'émission des billets à vue, les changes (émissions et remises), enfin des opérations de crédit réel, à savoir, des prêts sur marchandises déposées dans les magasins publics, des avances sur matières d'or et d'argent et sur titres, enfin, par exception au droit commun, des prêts sur récoltes pendantes[2]. Le crédit réel mobilier occupe une place fort importante dans l'ensemble des opérations des Banques coloniales aux conditions suivantes : les prêts sur récoltes pendantes ne peuvent dépasser le tiers de la valeur vénale des récoltes; l'affectation réelle des récoltes est rendue publique par la transcription des actes de prêt au bureau de l'enregistrement (loi du 24 juin 1874, article 6).

[1] La Banque d'Algérie a essayé de propager le crédit agricole mutuel, mais sa situation assez embarrassée a éveillé l'attention du Parlement (interpellation à la Chambre des députés, 14 juin 1892). Au 31 mai 1892, voici quelle était la situation : billets en circulation, 73 millions; comptes-courants, 6 millions; comptes-courants du Trésor, 39; voilà pour le passif : 118 millions. A l'actif : encaisse, 34 millions; rentes sur l'Etat, 10 millions; portefeuille, 83 millions, au total 127 millions.

[2] Les six Banques coloniales sont, outre les trois déjà mentionnées, celles de la Guyane, du Sénégal et de l'Indo-Chine. Voici, en millions de francs, la situation de leurs principaux comptes d'après le rapport de 1891 :

	Encaisse.	Billets.	Avances, escomptes, effets sur place.	Prêts sur récoltes.	Change : Émissions.	Change : Remises.	Comptes courants.	Dettes des banques.
Martinique..	2.8	6.5	24.4	2.7	4.4	5	12.9	8.8
Guadeloupe.	2.9	6 8	14.6	7.5	13.3	16.7	50.3	11
Réunion ...	2.5	6.3	28.4	1.5	4.3	3.9	9.5	10.1
Guyane....	0.7	1 4	8.2	»	5.7	5.8	5.2	2.8
Sénégal....	0.5	0.9	7.1	»	2.7	3.1	1.2	1.9
Indo-Chine.	6	11.9	144.4	0.9	37.5	49.5	45 5	22.1

Quant aux opérations de crédit foncier elles sont du ressort exclusif de la société de Crédit foncier colonial.

A l'expiration du privilège des Banques coloniales (1897) on s'est demandé s'il ne conviendrait pas, au lieu de maintenir leur autonomie, de les rattacher à la Banque de France. Le fractionnement du crédit colonial nuit à son expansion, et, notamment en ce qui touche la circulation fiduciaire, les billets n'ont cours légal que dans le territoire de chacune des colonies.

694. III. **Crédit maritime.** — Non moins que l'agriculture, la marine marchande aurait besoin que d'abondantes sources de crédit fussent mises à sa disposition. Là aussi, il convient de distinguer le crédit à brève échéance du crédit à long terme. Les armateurs, tout comme les autres chefs d'entreprise, peuvent puiser le premier de ces crédits aux banques du commerce, et ce serait poursuivre un but chimérique que d'en faire l'objet d'institutions spéciales. A titre de ressource extrême, il y a aussi le prêt à la grosse : c'est un contrat qui donne droit au prêteur, en cas d'heureuse arrivée du navire, d'exiger le remboursement de son capital avec l'addition d'un *profit maritime* qui n'a jamais été soumis aux limitations légales du taux de l'intérêt, mais d'après lequel, en cas de sinistre, le prêteur ne peut rien réclamer[1]. Une loi du 12 août 1885 permet d'étendre au fret à faire et au profit espéré l'emprunt à la grosse, supprimant ainsi la prohibition de l'article 318, C. com.

Le crédit à long terme est celui dont l'importance est de beaucoup la plus grande : en effet, procurer abondamment aux constructeurs et aux armateurs des capitaux remboursables par annuités est l'une des conditions nécessaires au renouvellement du matériel naval et aux grandes entreprises maritimes. Ce crédit à long terme (15 ou 20 ans) ressemble au crédit foncier et devrait être organisé de manière à procurer à l'emprunteur l'amortissement de sa dette au moyen d'annuités. Mais, pour fonder ce crédit maritime, il fallait d'abord que le navire, même en chantier, devînt comme un immeuble susceptible d'hypothèques soumises à un système de publicité. La valeur considérable des

[1] C'est un moyen de crédit fort onéreux : même en temps de paix, le profit maritime est de 15 à 25 p. 0/0 pour les voyages au long cours aux îles et au Canada, et de 25 à 36 p. 0/0 pour la côte de Guinée (V. *Dict. du comm.*, de Couder, v° *Grosse aventure*).

capitaux engagés dans la construction et l'armement justifiait une dérogation à la règle que la propriété foncière peut seule être hypothéquée. Par là, le constructeur ou l'armateur, au lieu d'acheter des navires avec des capitaux associés, a la facilité, en hypothéquant ses propres navires, de se procurer les fonds destinés à de nouvelles entreprises maritimes. L'Angleterre, la Hollande, la Prusse, l'Italie, les États-Unis, nous avaient donné l'exemple : l'hypothèque maritime a enfin été créée par la loi du 10 décembre 1874 et rendue viable par la loi du 10 juillet 1885 qui a fait droit à de légitimes critiques.

La nouvelle institution pourrait rendre à l'industrie de l'armement de très-réels services si la concentration des capitaux disponibles pour le prêt maritime était opérée par une ou plusieurs puissantes sociétés de crédit[1]. La loi de 1885 avait préparé le terrain en posant le principe de la liberté de l'intérêt conventionnel pour les prêts hypothécaires sur navires, avant que ce principe eût triomphé en matière commerciale (loi du 12 janvier 1886); elle avait voulu donner aux capitaux un attrait qui leur faisait défaut et qui se légitime par cette raison que, pour le capitaliste, le navire exposé aux risques de mer est un gage moins sûr qu'un immeuble[2]; que ce gage peut être rendu assez illusoire par la priorité des privilèges sur navires.

Afin de donner au contrat d'assurances maritimes certaines des facilités que la loi commerciale lui avait jusqu'ici refusées par crainte des fraudes, la loi du 12 août 1885 a levé l'interdiction résultant de l'article 347 du Code de commerce d'assurer le fret, le profit espéré, les sommes empruntées à la grosse, les loyers des gens de mer, etc. Dans le but de rassurer les capitalistes on a parfois pensé qu'il était également nécessaire d'abroger le principe de droit maritime d'après lequel la responsabilité étant limitée à la fortune de mer, l'armateur a le droit de se libérer

[1] Le vœu de la création d'une grande société de crédit maritime a été exprimé lors de la discussion de la loi de 1874. Depuis, plusieurs commissions (1876, 1877, 1878) ont été instituées pour examiner différentes propositions relatives à cet objet. Ces commissions ont proposé d'accorder une subvention à une société sous la condition de faire à la marine marchande des prêts à long terme (15 ans au moins), au taux maximum de 5 p. 0/0. Ces vœux n'ont été suivis d'aucune réalisation.

[2] Il dépend du capitaliste, qui fait un prêt sur hypothèque à un armateur, d'en diminuer l'*alea* au moyen d'une assurance.

par l'abandon du navire et du fret (art. 216, C. com.) sans même renoncer à la prime d'assurances[1]. Relativement à ce dernier point, la pratique donne satisfaction à l'équité, car les polices d'assurances contiennent fréquemment des clauses de subrogation au profit des assureurs. Quant à l'extension des risques maritimes à la fortune de terre, en d'autres termes, quant à la suppression de la faculté d'abandon, elle aurait pour effet de décourager l'armement déjà trop délaissé en France[2]. Que les armateurs puissent amoindrir ces risques et mettre à l'abri leur fortune de terre en formant des sociétés anonymes d'armement, rien n'y met obstacle dans la loi, mais ce mode d'entreprises entrerait-il facilement dans nos mœurs? Il y est presque entièrement étranger et il y aurait quelque témérité à imposer à l'armement l'alternative d'y recourir ou de cesser d'exister.

1 On consultera sur ce point avec fruit l'étude de M. Leveillé, *La marine marchande* (*Rev. critique de législ.*, 1868).

2 Dans le but d'encourager les entreprises maritimes, la loi du 12 août 1885 a modifié dans un sens favorable aux armateurs plusieurs règles du Code de commerce qui faisaient peser sur eux des charges très-lourdes : 1° le rapatriement de l'équipage est restreint à la valeur des loyers et du fret; 2° les obligations relatives aux loyers des gens de mer sont limitées en cas de perte sans nouvelles, en cas de maladie ou de mort; 3° moyennant l'abandon du navire et du fret le propriétaire du navire est exonéré même au regard de l'État de toutes dépenses relatives à l'extraction ou à la réparation, ou aux dommages-intérêts.

LIVRE IV.

COMMERCE INTERNATIONAL.

SECTION I.

LES DOCTRINES.

695. Entre les doctrines économiques et la politique douanière (Section II, n°s 739 et suiv.), la séparation n'est pas, dans la réalité, aussi complète que la division que nous adoptons ici le donnerait à croire. Pendant des siècles la politique douanière a été d'une manière systématique, le reflet de théories économiques très-restrictives, et, de notre temps encore, si les compromis sur le terrain des faits paraissent amoindrir l'influence des principes, il est certain cependant que les tendances opposées, qui se produisent au sujet du règlement des échanges internationaux, s'expliquent en grande partie par de profondes divergences théoriques. Malgré cela, le sujet est si complexe, qu'il est nécessaire d'isoler autant que possible ce qui est objet de spéculation scientifique de ce qui est question d'application.

L'ordre chronologique commanderait de commencer par l'examen des systèmes les plus restrictifs; le système mercantile et le système prohibitionniste, car les doctrines de liberté commerciale sont relativement toutes modernes. Toutefois, une marche inverse est certainement préférable. D'une part, les systèmes ultra-restrictifs sont aujourd'hui tombés dans le plus juste et le plus complet discrédit, et l'on pensera comme nous que l'intérêt doit se concentrer tout d'abord sur les doctrines actuelles,

celle de la liberté commerciale absolue et celle de la tutelle ou de la protection rationnelle des industries nationales. D'autre part, il semble naturel de placer en première ligne la doctrine selon laquelle, la liberté des échanges étant un principe supérieur de justice et d'économie sociale, il n'y aurait aucune différence à faire entre les échanges internationaux et ceux qui s'accomplissent au sein d'une même souveraineté. Ce point de vue cosmopolite transforme essentiellement ou plutôt supprime la matière des échanges internationaux en tant que matière spéciale. S'il était vrai que la distinction des nationalités ne dût en rien influer sur les lois du commerce, la dénomination d'échanges internationaux n'aurait aucune valeur propre en économie politique; elle devrait être remplacée par celle de commerce extérieur, car le seul élément à considérer dans ce genre de commerce serait l'obstacle résultant des distances[1]. D'après cela on comprend qu'il soit indispensable de prendre immédiatement parti sur la conception doctrinale qui interprète à la lettre cet adage : « Le commerce n'a pas de patrie. »

Dans le Chapitre I de cette Section, nous exposerons donc tout d'abord la théorie du libre-échange et celle de la protection rationnelle, c'est-à-dire du système propre à assurer le développement des forces productives nationales. Afin de procéder du simple au composé nous ferons abstraction, dans le premier chapitre, du rôle du numéraire et des inductions à tirer des valeurs de douanes. Nous supposerons que le commerce entre nations s'opère sous la forme simple du troc ou de l'échange direct de produits contre produits. Dans le Chapitre II, nous ferons intervenir la monnaie, ce qui nous donnera occasion de remonter aux doctrines restrictives qui ont inspiré l'ancienne politique douanière, de déterminer le véritable rôle de la monnaie, et de poser les règles de l'interprétation scientifique des valeurs de douanes. L'examen critique de ces questions formera la transition naturelle entre l'étude des doctrines et celle de la politique douanière proprement dite.

[1] Bien qu'un certain nombre de partisans de la liberté commerciale absolue affectent de se servir exclusivement de l'expression *commerce extérieur*, il est à noter que St. Mill intitule de l'*Échange international* les chapitres de ses *Principes* relatifs à notre sujet. On verra d'ailleurs que sa théorie des valeurs internationales a pour conséquence logique la prise en considération de l'intérêt national.

CHAPITRE I.

LIBRE-ÉCHANGE ET PROTECTION RATIONNELLE.

---

696. **Observations préliminaires.** — Il est conforme à la loi de progrès que les barrières entre les peuples soient abaissées; tout ami de la paix doit se réjouir de la solidarité d'intérêts économiques dont la pratique du commerce international resserre les liens. La liberté commerciale sans restriction est, comme la paix perpétuelle, l'idéal fixe vers lequel il faut diriger ses efforts (nos 80 et 81). Voilà ce qu'avaient le tort de méconnaître les doctrines restrictives qui, par un ensemble systématique de prohibitions et de taxes excessives, paraissaient vouloir maintenir absolu et immuable l'isolement entre nations. Telle était la tendance du système mercantile et du système prohibitionniste ou protectionniste pur; mais comme conception scientifique, sinon comme politique douanière, il n'y a plus rien à craindre du côté de ces exagérations. C'est bien plutôt une exagération dogmatique en sens opposé contre laquelle il importe de réagir : la séduction des idées qui se présentent sous le couvert de la liberté est toujours grande; c'est pourquoi, trop souvent, on s'est laissé aller à regarder comme absolument bienfaisante en toute circonstance la pratique de la liberté commerciale. Il semble d'ailleurs, à entendre ses partisans enthousiastes, qu'elle est commandée par des lois scientifiques qui ne comportent aucun tempérament dans l'application. Ils ne se contentent pas d'alléguer les résultats des réformes libérales accomplies de notre temps, mais ils taxent d'absurdité toute dérogation à la libre concurrence (no 82).

L'Assemblée constituante, réalisant les vœux des économistes du XVIIIe siècle, a fait tomber les douanes intérieures, c'est-à-dire consacré le libre-échange entre les diverses parties de notre territoire jusque-là isolées par des tarifs variés et dont certaines étaient même traitées comme étrangères. Un autre progrès est,

dit-on, la suite logique de cette grande réforme, c'est la suppression des entraves au libre commerce entre les peuples.

La doctrine que nous allons enseigner ne méconnaît pas les utiles conséquences d'une émulation pacifique entre les industries rivales des différents pays. Elle fait découvrir de nouvelles sources de richesses, de nouveaux procédés de travail; elle est un puissant agent de progrès et de civilisation matérielle et morale. Mais la concurrence commerciale, toute pacifique qu'elle soit, est une lutte où il y aurait imprévoyance à s'engager sans mesurer ses forces au risque de se heurter sans défense à des adversaires mieux préparés. Il faut que les industries nationales soient mûres pour la concurrence : le développement harmonique de leurs forces, s'il a commencé plus tard ou dans des conditions moins favorables qu'en d'autres pays, doit se poursuivre sans choc violent, grâce à un système de tutelle et d'éducation industrielle progressive. Une liberté commerciale prématurée ou intempestive serait un péril pour la nation qui s'y laisserait entraîner. Aux séductions du libre-échange absolu, aux instincts humanitaires et cosmopolites qui lui ont donné tant d'empire sur les esprits, il faut énergiquement opposer comme contre-poids le sentiment patriotique. Quant à l'assimilation entre les douanes extérieures et les douanes abolies en 1791, elle est toute arbitraire : en effet, on a vu que la nation forme un ensemble dont les intérêts politiques et économiques sont solidaires (n° 77); or, la conséquence naturelle de cette solidarité est l'unité de territoire au point de vue des échanges. Mais en est-il de même des différents peuples? Faut-il, sans tenir compte des diversités de climat, de législation, de mœurs, d'aptitudes, les soumettre au même régime économique? Faut-il se conduire tout comme si la paix perpétuelle était assurée, les antagonismes oubliés? Le bon sens répond négativement. On ne peut abandonner l'idée de nationalité et faire selon les expressions de List « une théorie qui n'aurait en vue que l'humanité et les individus, mais pas les nations[1]. »

Personne ne conteste que le commerce international ne soit une nécessité de nature et un bien pour l'humanité, car les conditions du milieu naturel, la constitution géologique spéciale

[1] V. aussi Coste, *op. cit.*, p. 242.

du sol et la direction particulière des aptitudes industrielles, ne permettraient pas de tout demander à la production nationale.

La nature a indiqué une division territoriale du travail qui doit se réaliser par une large pratique des échanges internationaux. C'est une vérité incontestable, et certains libre-échangistes se donnent beau jeu lorsque, par exemple, ils prêtent à leurs adversaires l'idée absurde de vouloir acclimater la production des oranges ou des vins de Portugal dans les pays du Nord. La question n'est pas de savoir si l'on produira en serre chaude, mais si, pour les produits similaires du sol, l'agriculture nationale sera exposée sans défense aux concurrences des pays privilégiés, si les matières premières destinées à l'industrie seront échangées à l'état brut ou après avoir été mises en œuvre par l'industrie nationale. En d'autres termes, ce qu'il faut voir, c'est si certains peuples seront exclusivement agriculteurs et d'autres manufacturiers, si la direction donnée au capital et au travail dote le pays d'industries au moyen desquelles il puisse trouver le développement de ses forces productives et les éléments de sa grandeur industrielle (n° 82).

697. Les doctrines que nous avons à examiner présentent deux aspects d'égale importance sous lesquels on les trouve en conflit : celui de la production et celui de la consommation. En réalité, la distinction n'est qu'à la surface : l'intérêt du producteur et l'intérêt du consommateur se confondent; mais il y a avantage de méthode à les distinguer. Dans la discussion des mesures douanières, on a souvent opposé le consommateur au producteur, et prétendu que le premier était sacrifié au second. Il ne sera pas inutile d'examiner à part la valeur de ces objections.

§ I.

Les intérêts de la production.

698. **Doctrine du libre-échange.** — Ainsi que nous l'avons déjà dit (n° 695), pour exposer les doctrines en présence nous supposerons un échange direct de produits contre produits, sans intervention de monnaie. C'est la méthode suivie par St. Mill dans sa théorie de l'échange international, la plus approfondie

qui ait été faite jusqu'ici au point de vue du libre-échange. Que le commerce international soit un troc, c'est pour nous une pure hypothèse — adoptée pour plus de simplicité — dans la doctrine du libre-échange, c'est un axiome; c'est la fameuse loi des débouchés de J.-B. Say, *les produits s'échangent contre des produits*. Le commerce international est donc un véritable échange; ce qu'on vend paye ce qu'on achète; il y a une équation parfaite entre les deux termes. — En est-il ainsi réellement? Les valeurs de douanes accusent un excédent d'importations ou d'exportations; malgré cela devons-nous dire que les unes compensent les autres? Laissons provisoirement de côté ces points litigieux qui seront l'objet d'un examen ultérieur (nos 734 et suiv.). Acceptons, sous toutes réserves, le dogme que les produits s'échangent contre des produits.

Dans le troc international comme dans l'échange entre individus faisant le commerce, le libre-échange ne voit rien autre chose qu'un rapport de valeur. Les produits du pays A s'échangent contre ceux du pays B; A fournit un ensemble de marchandises x, et de son côté B en fournit d'autres représentées par y. Il n'y a pas à se demander ce que ces notations peuvent désigner, ni quels sont les pays, ni quels sont les produits. On part simplement de l'idée que la richesse d'un État dépend de la valeur des choses respectivement échangées. Le criterium des avantages du commerce international étant la valeur des produits, il n'y a pas de différence à faire suivant la nature ou la qualité des choses échangées, leur provenance, le lieu de vente, c'est-à-dire entre le marché intérieur et le marché extérieur. Dès lors, il convient de diriger la production de manière à ce que chaque pays procure aux autres ce qu'il est en état de donner le plus économiquement, afin d'obtenir en retour les marchandises qu'il produirait plus chèrement qu'eux. Moyennant cette direction donnée à la production, les échanges, ce qui est le but suprême, contribueront à l'accumulation des capitaux, puisque de part et d'autre on bénéficiera de la différence entre le coût de production du pays étranger et le coût de production, supérieur par hypothèse, des industries nationales. Ce n'est pas tout : à raison d'une même somme d'efforts on produira respectivement davantage. Il y aura donc au total plus de moyens de jouissance; on ajoute aussi plus de

bien-être, car on croit pouvoir conclure (c'est comme on le verra une conclusion des plus téméraires) de l'accumulation des produits à l'accroissement des revenus.

Le pivot de la doctrine du libre-échange est donc la valeur; l'affirmation majeure de cette doctrine est que le bénéfice des échanges internationaux résulte du rapport de valeur entre les marchandises importées et exportées. Les autres affirmations ne sont que des corollaires ou des conséquences indirectes. Mais, sur la manière même dont doit s'apprécier la valeur en échange dans les relations internationales, un dissentiment profond sépare, malgré l'unité apparente de leur système, les partisans du libre-échange. Selon les uns, la valeur des produits se déterminerait d'après le coût relatif de la production. Selon les autres, la valeur des objets importés dépendrait moins du coût de production de ces objets dans le pays d'origine que de la valeur des marchandises que l'on est obligé de donner en échange pour se les procurer; autrement dit, la valeur des produits échangés se réglerait d'après les conditions de l'offre et de la demande. De cette divergence profonde dérivent logiquement deux formes distinctes de libre-échange : l'une qu'on peut appeler intransigeante ou unilatérale qui est représentée principalement par Ricardo et par Bastiat; l'autre qui est transactionnelle et dont la formule scientifique a été fort habilement dégagée par St. Mill [1].

699. A. **Libre-échange intransigeant ou unilatéral de Ricardo et de Bastiat.** — La valeur des produits dépend (si l'on fait abstraction des frais de transport et du profit moyen) de ce qu'ils coûtent à produire : A paye x qu'il fait venir de B moyennant ce qu'il y coûte à produire; de même B achète y d'après les frais de production dans le pays A. Évidemment, pour que A importe x, il faut supposer que B dépense moins pour fabri-

[1] Pour l'énoncé de ces systèmes sur la valeur dans le commerce international, il n'y a pas à tenir compte des analyses nouvelles de la valeur envisagée surtout au point de vue subjectif (V. nos 193 et suiv.); en effet, ceux même qui rejettent l'idée que la valeur normale a pour base le coût de production reconnaissent cependant que les produits qui ont un même coût de production tendent à avoir une valeur égale ce qui, au point de vue pratique, enlève tout intérêt à la discussion. Ceci permet de poser la question comme Ricardo et Bastiat l'ont posée. Quant au jeu de l'offre et de la demande dans le commerce international, la doctrine de St. Mill est parfaitement conciliable avec l'analyse plus rigoureuse qui a été donnée depuis de cette loi.

quer ce produit que les industries de A; on en peut dire autant de B et de y. Supposons donc, pour sortir de l'abstraction, que l'Angleterre produise une pièce de coton en 10 heures de travail et une pièce de toile en 20 heures; si, en Allemagne, on dépense 15 heures pour fabriquer une pièce de coton et 16 heures seulement pour une pièce de toile, assurément l'Angleterre aura intérêt à importer la toile d'Allemagne, et, puisqu'on admet qu'elle l'obtiendra au prix du marché étranger, ce sera pour elle un bénéfice de 4 heures de travail. De son côté l'Allemagne, dans la même hypothèse, économisera 5 heures de travail en important le coton d'Angleterre.

Les conséquences que l'on est en droit de déduire de cette théorie sont extrêmement curieuses :

1° Les pays dont l'infériorité industrielle est la plus grande sont ceux qui auraient le plus à gagner à la liberté des échanges. Et, effectivement, les bénéfices résultant de la différence entre le coût de production du pays d'origine et celui des industries nationales, doivent augmenter si le premier est très-faible et le second très-élevé. Supposons encore que l'Angleterre produise la pièce de coton moyennant 10 heures de travail, tandis qu'il en faut 60 en un pays dont l'industrie est encore dans l'enfance, ainsi au Brésil. Ce pays importe des tissus de coton anglais qu'il paye avec des peaux qu'il produit moins chèrement que l'Angleterre, par exemple, moyennant 20 heures de travail au lieu de 30. Sur le coton anglais, il fera une économie de 50 heures, tandis que l'Angleterre, sur les peaux importées par elle, n'aura en retour qu'un bénéfice de 10 heures.

2° La liberté commerciale étant toujours avantageuse, puisqu'on n'importe que ce qu'on produirait à plus grands frais, doit être consacrée sans condition de réciprocité : « la réciprocité est un sophisme. » On conclut au libre-échange unilatéral, sans transaction. Telle est la théorie de Ricardo, de Bastiat et de Cobden[1]; de plus c'est celle de la plupart des économistes français contemporains[2] et elle est parfaitement logique. Si un État,

[1] C'est aussi celle de M. Gladstone. V. sous ce titre *un Duel* (*Annales Economiques*, t. XI, p. 358 et 360). — V. l'exposé de la doctrine de Ricardo par Lexis dans le *Handbuch* de Schönberg, t. II, p. 901 et suiv.

[2] V. notamment Courcelle-Seneuil, *Journal des économistes*, 1891, t. I, p. 182.

par exemple le Brésil, dans l'hypothèse précédente, maintient des droits sur les cotons anglais, l'Angleterre comprendrait mal ses propres intérêts en usant de représailles. Les tarifs brésiliens nuisent peut-être à l'Angleterre en réduisant la demande de coton au Brésil, mais ils nuisent bien plus à ce dernier pays qui se condamne à payer les tissus de coton beaucoup plus cher; si donc l'Angleterre frappait les cuirs du Brésil, elle se causerait un autre préjudice. Par conséquent, user de représailles ou même attendre la réciprocité diplomatique serait faire un faux calcul : le législateur doit supprimer les entraves à l'importation des produits étrangers sans rien attendre en retour. Il n'y a pas d'autre politique que celle qui consiste dans l'abolition immédiate, par une loi et sans condition de réciprocité, de toutes les barrières douanières[1].

3° Peu importe la direction spéciale que peut prendre spontanément la production nationale sous le régime de la liberté : la meilleure production étant celle qui donne les choses quelles qu'elles soient qu'on peut obtenir à meilleur compte que les autres pays. Peu importe aussi la nature des importations; il n'y a aucun inconvénient à être obligé de demander à l'étranger des marchandises quelconques, pourvu qu'il puisse les produire plus économiquement que l'industrie nationale.

Chose étrange assurément : la pure doctrine de la liberté commerciale telle que nous venons de l'esquisser, doctrine essentiellement cosmopolite, se rencontre chez les mêmes économistes à côté de la théorie de la population de Malthus si étroitement nationale! Pour les échanges, les limites territoriales des États n'existent pas; tandis que, pour les moyens de subsistances, un pays étant censé n'avoir à compter que sur les ressources de son sol devrait trembler devant la menace de l'*over population*. Comment concilier des vues si contradictoires!

700. B. **Libre-échange transactionnel de St. Mill**[2]. — St. Mill ne conteste pas que la valeur des produits échangés ait pour régulateur le coût de production. Très-certainement, le maximum de valeur des produits importés est le coût de production par l'industrie indigène (avec l'addition des frais de transport et du

[1] Bastiat parle bien de laisser subsister des droits de douane, mais à titre de mesure purement fiscale.

[2] St. Mill, *op. cit.*, liv. 3, chap. 18, t. II, p. 116 à 143.

profit moyen); non moins certainement encore, le coût de production de ces mêmes produits dans le pays d'origine (avec l'addition des frais de transport, etc.) est le minimum de valeur auquel ils peuvent être vendus sur les marchés des pays d'importation[1]. Mais il n'y a là qu'un minimum ou un maximum et la valeur effective est une valeur flottante entre ces deux termes extrêmes. Le tort de la doctrine précédente est de supposer que les conditions de l'échange international sont déterminées à tout moment par la valeur normale. St. Mill fait intervenir, pour déterminer la valeur effective, le jeu de l'offre et de la demande.

La divergence doctrinale de St. Mill et de Bastiat s'explique de deux manières : 1° Bastiat suppose à plusieurs reprises, sans donner à l'appui aucun argument, que l'échange libre avec un pays dont les forces industrielles sont mieux développées, loin d'étouffer la concurrence des industries nationales similaires doit les stimuler et les développer. S'il en était ainsi, la valeur des marchandises importées comme celle des marchandises de production indigène suivrait la loi de fixation de la valeur normale

[1] St. Mill ne méconnaissant pas que ce soit d'après le coût de production relatif des marchandises que se règle tout d'abord l'échange international, détermine même formellement, dans quelles conditions de cherté relative de la production, les échanges devraient se conclure. Supposons, dit-il, que l'Angleterre produise le fer à meilleur marché que la Suède, mais que la différence dans le coût de production du coton soit encore plus grande entre les deux pays. Cela étant, l'Angleterre aurait intérêt à faire venir des fers de Suède en échange de ses cotons; car si elle paie 5 en sus sur les fers qu'elle eût pu produire chez elle à moindres frais, elle gagnerait 10 sur les cotons, et la différence serait encore à son avantage. La Suède aurait également profit à l'échange puisqu'elle obtiendrait les cotons au prix d'une somme moindre de capitaux et de travail qu'elle n'eût employée à les fabriquer. — St. Mill ajoute en conséquence que, si un pays produisait tous les articles plus chèrement qu'un autre et cela par impossible dans la même proportion relativement à chacun, il n'aurait aucun intérêt au commerce international; ainsi, l'Espagne dépense, supposons cela, le tiers de travail de plus que l'Angleterre à toute fabrication. A quoi bon l'Espagne se fournirait-elle en Angleterre, ce serait ajouter à son infériorité la charge des frais de transport. Mais selon St. Mill, si elle fournit tel article, A, avec un travail supplémentaire de 1/4, tandis qu'elle doit, pour produire tel autre, B, fournir un excédent de travail de moitié, elle aurait avantage à importer ce dernier article, puisque, ainsi, elle économiserait une part de travail qu'aurait exigée la production indigène. Comme analyse des valeurs, tout ceci est en effet très-juste mais ce que St. Mill n'explique pas c'est comment, sous le régime de la liberté pleine, la production de A peut se soutenir en Espagne malgré l'infériorité où elle se trouve relativement à la production anglaise. — V. ci-dessous, n° 714 *in fine*.

des marchandises qui peuvent être produites en quantités indéfinies : elle serait réglée par le coût respectif de production. Mais St. Mill démontre aisément que si l'hypothèse de Bastiat, d'une concurrence durable entre industries similaires, appartenant à des nations différentes, est admissible au cas où ces industries sont également fortes, il n'en est plus ainsi lorsque l'une d'elles a une décisive supériorité sur les industries concurrentes. Supposons que l'Angleterre produise le coton à meilleur compte que l'Allemagne et que l'écart dans le coût de production respectif soit de 10 ; il est clair que, par l'afflux du coton étranger, le prix courant du coton sur le marché allemand va s'abaisser et pourra tomber au-dessous du coût de production dans le pays : avant les importations anglaises, le prix était de 32 ou 33 ; après ces importations, il descendra à 27 ou 28, tandis que le coût de production est de 30. Si cette lutte inégale n'est pas empêchée, le résultat inévitable sera la fermeture des filatures et des tissages de coton en Allemagne, puisqu'ils ne couvriront plus leurs frais. Tant que durera la concurrence de l'industrie allemande, les manufacturiers anglais auront intérêt à abaisser leurs prix, parfois même au-dessous du coût de production, afin de hâter la ruine de l'industrie allemande et de se rendre maîtres absolus du marché. Mais après, ils jouiront pour les tissus de coton d'un monopole d'offre, et alors la valeur du coton en Allemagne, au lieu d'être soumise à la règle de la valeur normale, sera comme celle des marchandises qui ne peuvent être produites qu'en quantité limitée par l'effet d'un obstacle naturel ou d'un monopole, uniquement dépendante des conditions respectives de l'offre et de la demande. Le coût de production est, si l'on veut encore, le régulateur des prix, mais ce régulateur est à l'étranger ; il n'y a plus de contre-poids dans la production nationale. Ainsi, l'Angleterre apporte-t-elle sur le marché allemand une quantité de coton qui ne suffit plus à satisfaire la demande au prix antérieur, la valeur du coton s'élève, et, dans l'hypothèse contraire, elle s'abaisse. La valeur des articles importés en Angleterre (si de même elle cesse d'en produire de semblables) dépend aussi du besoin qu'elle en a et de la quantité offerte.

2° Les produits, dit-on, s'échangent contre les produits. Si l'on ramène fictivement l'échange entre deux pays A et B aux conditions d'un traité entre deux négociants faisant l'échange de

l'ensemble de leurs marchandises, il est certain que les produits cédés paieront les produits achetés. Mais les quantités cédées seront tantôt moindres, tantôt plus considérables, suivant les besoins respectivement éprouvés. Celui dont les produits sont peu demandés et qui a grandement besoin des produits qu'on lui offre, vendra mal, c'est-à-dire devra céder beaucoup pour obtenir relativement peu; au contraire, l'avantage appartiendra à celui dont les produits sont recherchés. Eh bien, de même, St. Mill, grâce à l'analyse la plus profonde qui ait jamais été faite des valeurs internationales, parvient à constater « que la demande de deux pays pour les produits de l'un et de l'autre atteint un certain rapport, de façon à ce que tous les objets fournis par l'un soient payés par ceux que l'autre fournit de son côté. » C'est ce que St. Mill appelle « l'équation de la demande entre nations; » or, suivant les besoins éprouvés pour les produits respectivement offerts, les conditions de l'échange seront évidemment très-différentes; aussi, lorsque les produits du pays A sont plus demandés que ceux du pays B chez A, le pays A vendra cher et le pays B vendra à bas prix.

Les conséquences logiques de la doctrine de St. Mill sont bien différentes de celles de Bastiat : 1° les pays qui ont le plus à gagner à la liberté commerciale sont ceux dont les produits sont le plus demandés par les nations étrangères, et qui, au contraire, ont le moins besoin de leurs produits; 2° il n'est pas indifférent de savoir quels sont les articles d'exportation dont un pays peut disposer et quels sont les produits qu'il doit importer, bien que, dans les deux termes de l'échange, la théorie de St. Mill elle-même ne considère que la valeur. On ne peut pas faire abstraction de la nature des marchandises, car on sait que certaines d'entre elles n'ont qu'une consommation limitée, tandis que d'autres sont susceptibles d'une consommation presque indéfiniment extensible. Des produits de large consommation, tels que les cotons, les fers, etc., seront de meilleurs articles d'exportation que des objets de luxe. Ils comporteront un développement de la production presque sans limites et une consommation très-extensible, grâce à l'abaissement des prix que permet la production en grand. De plus, il est des productions pour lesquelles une industrie très-centralisée procure à un État un véritable monopole d'offre, en sorte qu'il devient pourvoyeur

du monde entier. Telle a été et est même encore, quoique dans une moindre mesure, la suprématie industrielle de l'Angleterre pour le coton. Au contraire, pour nombre de produits naturels que beaucoup de pays peuvent fournir, dans des conditions à peu près aussi avantageuses, par exemple, la laine, le lin, le chanvre, etc., la concurrence effective s'oppose à ce que l'un des pays producteurs obtienne des conditions d'échange exceptionnellement favorables.

De tout ceci on peut conclure que si, dans la doctrine de Ricardo ou de Bastiat, il n'y a aucun intérêt à savoir quels sont les produits x et y échangés par A et B, dans celle de St. Mill, il est très-important de pouvoir désigner ces produits autrement que par des notations conventionnelles. Le bénéfice des échanges ne résultant plus uniquement du coût respectif de production, chaque nation a avantage à produire et à échanger celles des marchandises qui peuvent augmenter son pouvoir d'échange, c'est-à-dire accroître la demande de ses produits. La direction de la production sera profitable, non plus seulement si elle fait avoir à meilleur marché les produits de l'étranger, mais si elle peut réduire la dépendance où le pays se trouve par rapport à la demande de ces produits; 3° la réciprocité n'est pas un sophisme : on conçoit l'utilité de conventions diplomatiques et de mesures douanières propres à développer les débouchés extérieurs, à encourager même les fabrications qui peuvent améliorer les conditions d'offre et de demande dans l'échange international.

Le libre-échange de St. Mill est donc un libre-échange transactionnel. Avec cette doctrine, absolument irréprochable en ce qui concerne l'analyse de la valeur, des protectionnistes modérés peuvent trouver un terrain commun de discussion, tandis qu'avec le libre-échange unilatéral de Bastiat, il n'en est aucun. De ce que plusieurs économistes[1] reconnaissent l'utilité des concessions réciproques de tarifs, il ne s'ensuit pas qu'ils soient, comme Bastiat se plaisait à les appeler, des *protectionnistes inconséquents*[2]. Il y a tout autant de logique dans la doctrine

[1] De ce nombre, Rossi, Michel Chevalier, etc. « Loin de moi, écrivait ce dernier, la pensée de livrer notre industrie sans défense aux attaques des ateliers britanniques dont les forces sont supérieures. » Un protectionniste n'eût pu mieux dire.

[2] V. *Stulta* et *puera*, apologue de la 1re série des sophismes.

dont St. Mill a jeté les bases que dans celle de Bastiat, mais il y a de plus une appréciation judicieuse des conséquences de la concurrence inégale.

701. Libre-échange et valeur. — La thèse de la liberté commerciale absolue est un corollaire de la doctrine chrématistique : elle juge l'influence du commerce sur la richesse nationale au seul point de vue de la valeur en échange et de l'accumulation des capitaux. C'est là un point de vue d'une étroitesse manifeste. On sait, en effet, que la richesse nationale s'apprécie essentiellement d'après la valeur en usage (n° 159). La valeur en échange n'intervient que dans la mesure où les produits des industries nationales doivent servir de moyens d'acquisition à l'égard des produits de provenance étrangère. Et même, sous ce rapport, il n'est pas douteux que deux nations qui commercent ensemble sont dans une situation bien différente de celle de négociants qui n'ont d'autre souci que le gain pécuniaire immédiat. Les nations ont d'autres visées que de faire fortune par la voie la plus directe; or, un accroissement de richesses serait peu de chose s'il devait être acquis au détriment du développement progressif de la puissance industrielle. Aussi bien, même dans les rapports de commerce ordinaire, on se tromperait parfois gravement si l'on ne voulait voir que le profit actuel.

Mettons ceci en lumière par deux exemples : 1° Un produit nouveau est offert à la consommation et est appelé à en supplanter un autre auquel le public est habitué. Souvent le fabricant de ce nouveau produit se contentera, pendant quelque temps, d'un profit beaucoup moindre que celui qui est obtenu dans l'industrie rivale; cependant l'ancienne industrie cessera d'être rémunératrice dès que la consommation aura opéré l'évolution dont il s'agit. 2° Une usine s'établit dans un district rural où l'ingénieur et les contre-maîtres ont à former un personnel inexpérimenté : la concurrence oblige à vendre les produits à bas prix; les usines anciennes mieux outillées réalisent des bénéfices beaucoup plus considérables. Voilà le résultat immédiat : d'après les conditions actuelles de l'échange, on condamnerait l'usine nouvellement fondée. Mais peu à peu, sous une direction habile, ses ouvriers se forment et donnent un travail largement productif avec des frais généraux beaucoup moindres que ceux des autres usines. Que conclure de tout ceci?

C'est qu'il y a dans les œuvres de la production une série de transformations qui ne permettent pas de juger du mérite absolu des entreprises au seul examen des bénéfices respectifs à un moment donné de leur existence.

S'il en est ainsi des entreprises individuelles, cela est bien plus vrai encore de l'ensemble des industries d'un pays. Elles traversent plusieurs âges successifs; or, le libre-échange supprime un élément essentiel du problème, la vie industrielle et ses transformations. Voilà pourquoi la conception de la liberté commerciale absolue, toute savante qu'elle puisse paraître, est, au fond, artificielle et trompeuse. Sans doute, les nations doivent s'enrichir par le commerce réciproque, mais avant tout elles ont à vivre et à progresser; or, dans ce but, il faut arriver aux moyens de développer les forces productives dont la nature les a douées. La vraie question est donc de déterminer quel est le régime d'échange le plus favorable à la croissance industrielle des sociétés[1].

702. Un dernier mot sur l'illusion qu'il y aurait à prendre l'enrichissement en capitaux pour l'équivalent d'un accroissement de puissance. Rien ne prouve peut-être mieux combien est fausse l'assimilation absolue du commerce international à une affaire de négoce que l'exemple de la ligue Hanséatique. Devançant le précepte libre-échangiste, les villes de la Hanse achetaient les marchandises là où elles les trouvaient au meilleur marché. Ce fut une ligue purement mercantile ayant des comptoirs dans toute l'Europe septentrionale et ayant le monopole du trafic. Jusqu'à la fin du XV[e] siècle, l'Angleterre fournit aux Hanséates la laine brute que transformaient les manufactures des Flandres. C'était une ligue de trafiquants, ce n'était pas un centre de production; elle tirait tout du dehors, y stimulait par le commerce la production ou agricole, comme en Angleterre, en

[1] Un écrivain qui a le sentiment très-net des dangers de la liberté absolue des échanges internationaux, lorsque la concurrence est inégale, M. Coste, juge cependant la question d'utilité d'après la valeur : selon lui, dans les relations de commerce certains producteurs gagnent, ce sont les exportateurs, d'autres perdent, ce sont les importateurs. Il y a profit pour la nation à la liberté des échanges si les gains des premiers dépassent les pertes des seconds; au cas contraire, les mesures restrictives des importations sont avantageuses. Pour les raisons qui viennent d'être données, la question nous paraît ainsi posée sur un mauvais terrain (Coste, *op. cit.*, p. 236).

Pologne, ou industrielle comme dans les Flandres et en Suède, mais sans rien produire elle-même; aussi, lorsqu'après une longue lutte les marchés extérieurs lui furent fermés et que ses navires furent confisqués par l'Angleterre sous Élisabeth, les immenses capitaux amassés jusque-là émigrèrent en Hollande et en Angleterre; il ne resta pour ainsi dire aucun vestige de son ancienne splendeur. Adam Smith a lui-même tiré la leçon de cette décadence si complète. « Un marchand n'est nécessairement citoyen d'aucun pays en particulier. Il lui est, en grande partie, indifférent en quel lieu il fait son commerce, et il ne faut que le plus léger dégoût pour qu'il se décide à emporter son capital d'un pays dans un autre et avec lui toute l'industrie que ce capital mettait en activité. On ne peut dire qu'aucune partie en appartienne à un pays plutôt qu'à un autre, jusqu'à ce que ce capital ait été répandu, pour ainsi dire, sur la surface de la terre en bâtiments ou en améliorations durables[1]. »

Fondée sur la valeur et le profit, la théorie du libre-échange mériterait le nom de théorie mercantile s'il n'appartenait d'ancienneté à l'un des vieux systèmes de politique douanière (nos 731 et suiv.). Qu'importe au commerçant où et à qui il achète; où et à qui il vend? On peut bien discuter sur l'intérêt véritable du producteur et du consommateur; est-il du côté de la liberté commerciale ou de la protection? La suppression des barrières douanières peut ruiner certains producteurs en les mettant en rivalité avec des industries concurrentes plus fortes. Le commerçant, lui, paraît n'avoir qu'à gagner à la liberté : elle lui ouvre de nouveaux marchés d'approvisionnement, de nouveaux débouchés, de nouvelles occasions de gain. Rien d'étonnant à ce que le haut commerce, la commission et les spéculateurs se portent à l'avant-garde dans les campagnes faites au nom du libre-échange. Il y aura pourtant lieu de voir si l'importance du commerce serait réduite par suite de l'application du système de la protection rationnelle (n° 715).

703. Libre-échange et marché intérieur. Libre-échange et absentéisme. — L'absence de distinction entre le marché intérieur et les marchés extérieurs est l'une des conséquences logiques du libre-échange absolu. Peu importe où les marchan-

[1] Ad. Smith, *op. cit.*, liv. III, ch. II.

dises sont produites et vendues, pourvu qu'elles soient produites et vendues au moindre prix. Toutefois, si Ricardo paraît faire une assimilation complète entre les deux espèces de commerce[1], plusieurs économistes appartenant à l'École anglaise reconnaissent que le commerce intérieur est à la fois le plus considérable et le plus avantageux. — Le premier point ne saurait être contesté, quoiqu'il soit assez difficile de déterminer avec précision l'importance relative de l'un et de l'autre. La part du commerce extérieur est proportionnellement plus forte dans un petit pays, tel que la Belgique, qui ne peut tirer de son sol ou de son industrie qu'une faible part des choses qui lui sont nécessaires, que dans un grand pays dont les productions naturelles et industrielles sont plus variées[2], mais partout, à des degrés divers, le commerce intérieur a une part prépondérante dans l'activité industrielle. Le commerce extérieur sert seulement à compléter les approvisionnements d'un pays et à écouler le superflu de sa production. Que sont les 8 ou 9 milliards du commerce extérieur de la France en regard des transactions du commerce intérieur? M. de Foville « trouve plutôt faible qu'exagérée » l'évaluation de 35 à 40 milliards proposée par M. Block en 1875[3]. Si l'on compare non pas commerce à commerce, mais l'exportation à la consommation intérieure, la prépondérance de cette dernière, pour notre pays, apparaît aussi dans le rapport d'au moins 5 à 1[4]. Là même

[1] V. Ricardo, *Principes d'Écon. polit.*, ch. XX.

[2] Le mouvement du commerce extérieur de la Belgique pour 5 1/2 millions d'habitants est sensiblement aussi considérable que celui de l'Italie peuplée de 30 millions d'hommes.

[3] De Foville, *la France économique*, 1890, p. 256.

[4] V. De Foville, *Économiste français*, 1891, t. I, p. 544. On a beaucoup bataillé dans la Presse économique (V. L'*Économiste français*, *loc. cit.*, et *le Monde économique*, 14 février et 7 mars 1891), puis à la tribune législative (MM. Aynard, Méline, Chambre des députés, session 1891, *J. off.*, p. 868), au sujet des 35 milliards du marché intérieur. — Il y a eu des confusions d'idées et de termes. Non, la consommation intérieure n'est pas de 35 milliards comme on l'avait avancé à la légère (V. Trésor de la Rocque, *Bulletin de la société des agriculteurs*, 15 sept. 1890). Si la production totale agricole et industrielle est de 25 ou 28 milliards, la consommation ne saurait être de 35 milliards! Mais les objets destinés à être consommés à l'intérieur font l'objet de transactions sous les diverses formes qu'ils revêtent successivement, les produits agricoles destinés à l'alimentation ne parviennent pas eux-mêmes sans intermédiaires du producteur au consommateur. Une part de ces produits est, il est vrai, consommée sur place, sans aucun mouvement d'échanges, blé, légumes, bois, etc.., mais sur les 13 ou 14

où toutes les barrières internationales ont été levées, les échanges extérieurs ne forment qu'une masse comparativement faible : certainement les 17 milliards de francs du commerce extérieur de l'Angleterre sont peu de chose par rapport à l'ensemble des transactions commerciales de ce pays.

Pourvoir aux intérêts des industries indigènes sur le marché intérieur est donc en réalité le plus grand intérêt national; les débouchés extérieurs, par ordre d'importance, ne viennent qu'en second lieu[1]. J.-B. Say, non seulement reconnaît d'une manière formelle cette prééminence du commerce intérieur, mais il avoue que les profits qui en résultent sont plus grands : « Le commerce intérieur d'un pays, quoique moins évident et moins frappant, outre qu'il est le plus considérable, est aussi le plus avantageux, car les envois et les retours de ce commerce sont nécessairement des produits nationaux. Ils donnent le mouvement à une double production, et les produits n'en sont point partagés avec les étrangers[2]. » Adam Smith déclare aussi que « le capital qui sera employé dans le commerce extérieur ne donnera que moitié de l'encouragement que procurera à l'in-

milliards de la production agricole, en faisant une large part à ces consommations directes et en supposant que le commerce intérieur porte sur une valeur de production totale de 18 à 20 milliards, la circulation doit être évaluée à une somme double sinon triple. Or, c'est ce mouvement de transactions intérieures qu'il s'agit de comparer au mouvement du commerce extérieur.

[1] Cf. Turgot, 5[e] *Lettre sur le commerce des grains;* Quesnay, *Encyclopédie,* v° *Grains;* Fauconnier, *Protection et libre-échange*, p. 11 et 139.

[2] St. Mill est peut-être plus précis encore, et l'exemple suivant que nous lui empruntons ne peut laisser aucun doute : si, dans l'industrie allemande, 10 yards de drap équivalent à 20 yards de toile, tandis qu'en Angleterre il n'en coûte pas plus pour produire 10 yards de drap que 15 yards de toile, l'échange se ferait selon les rapports qui viennent d'être indiqués si les marchés étaient isolés. Mais, s'il y a des relations de commerce entre l'Allemagne et l'Angleterre, à quel prix les draps anglais seront-ils échangés contre la toile allemande? Ce sera, dit St. Mill, au prix où l'offre et la demande se feront équilibre : ainsi, de l'état du marché pourra résulter l'équation suivante : 1,000 fois 17 yards de toile égalent 1,000 fois 10 yards de drap. En ce cas, le bénéfice de l'échange sera évidemment partagé entre les deux pays : l'Angleterre aura un bénéfice de 2 et l'Allemagne un bénéfice de 3. Si moyennant 17 de toile contre 10 de drap, l'Allemagne ne pouvait se procurer que 800 fois 17, parce que c'est la limite de la demande de toile en Angleterre et qu'elle eût besoin de 1,000, le rapport serait modifié; les deux derniers cents ne seraient obtenus que moyennant 18 de toile contre 10 de drap et, en ce cas, le bénéfice de l'Angleterre serait de 3, celui de l'Allemagne de 2.

dustrie et aux forces productrices du pays le capital engagé à l'intérieur... Ainsi le capital qui envoie des marchandises de provenance britannique en Portugal ne reconstitue à chaque opération qu'un seul capital de source anglaise : l'autre est portugais[1]. »

Le choix des consommateurs entre des articles de fabrication indigène et des articles de provenance étrangère, d'après la distinction qu'on vient de lire dans Ad. Smith, ne devrait donc pas être sans importance. Toutefois, la thèse libre-échangiste pure conduirait logiquement à décider, ce qu'admet d'ailleurs Mac-Culloch, qu'un Anglais vivant en Angleterre et ne consommant dans sa demeure que des articles étrangers, encourage l'industrie au même degré que s'il ne consommait que des articles anglais. Le raisonnement de Mac-Culloch est irréfutable au point de vue de la doctrine libre-échangiste : si la liberté commerciale est pratiquée, le revenu que dépense cet anglais est le fruit d'un travail opéré en Angleterre dans une branche d'industrie où la production est plus économique qu'ailleurs; aussi ne peut-il résulter aucune perte de ce que ce revenu s'échange contre des produits de l'étranger dont le coût de production est moindre qu'il ne le serait en Angleterre. On sait que Mac-Culloch a tiré de là une preuve de l'inocuité de l'absentéisme, preuve qui s'impose logiquement à tous ceux qui professent la doctrine du libre-échange absolu, mais qui est en contradiction avec la distinction du marché intérieur et du marché extérieur (n° 427).

704. Libre-échange et forces productives. Distribution du capital et du travail. — Bastiat compare les effets de la liberté commerciale à ceux des machines. La machine fait obtenir les produits à moindres frais. Le libre-échange permet à des pays moins favorisés que d'autres, de se procurer les choses qu'ils ne pourraient aucunement produire ou qu'ils ne pourraient produire que très-chèrement. L'analogie est saisissante : il semble bien qu'élever des obstacles contre le libre-commerce, c'est vouloir la privation ou un surcroît de peine; ce serait, selon l'ingénieuse expression de Bastiat, se donner à plaisir le labeur ingrat de Sisyphe. Le mot a fait fortune. Pour beaucoup, protectionnisme et *sisyphisme* sont des termes équivalents. L'assi-

[1] Ad. Smith, *op. cit.*, liv. II, ch. v.

milation des effets du libre-échange et du travail mécanique n'est cependant pas décisive ni de tout point exacte. La machine, on le sait, crée des crises de travail, et, si le bien l'emporte, en règle très-générale, sur le mal qu'elle fait, c'est que le développement de la consommation qu'elle provoque accroît la demande de travail dans le pays même où la transformation de l'outillage s'est produite : les revenus des consommateurs, laissés libres par la réduction des prix des objets manufacturés, n'ont aucune raison pour émigrer, toutes choses égales d'ailleurs; aussi s'engagent-ils naturellement dans les voies industrielles qui leur sont ouvertes sur place d'une manière plus large. Le libre-échange, au contraire, en cas de concurrence inégale, modifie la distribution du travail et du capital entre les nations. Écoutons sur ce point ce qu'écrivait de Laveleye dès 1857 : « Supposons, que l'Allemagne fournisse pour 5 millions la même quantité de toile qu'elle payait 10 millions à ses fabricants indigènes. La Belgique gagne donc à ce marché 5 millions, mais les ouvriers qui faisaient la toile sont tous sans travail. Ils devront donc émigrer ou mourir. La moitié, il est vrai, pourra être employée au moyen des 5 millions économisés sur la toile, mais à condition que les consommateurs trouvent dans le pays même d'autres produits auxquels ils veuillent consacrer leur surplus, condition qui peut très-bien ne pas se réaliser. Mais, diront les économistes, si l'Allemagne vous envoie ses toiles, vous devrez lui envoyer de nouveaux produits en paiement, car les produits s'échangent contre des produits. C'est vrai : nous enverrons, en effet, aux ouvriers allemands qui nous fournissent désormais la toile, les subsistances que nous donnions avant à nos propres ouvriers. Le commerce international sera donc en équilibre. L'échange se fera sur le pied de l'égalité. Les consommateurs pourront satisfaire de nouveaux besoins, leur bien-être sera augmenté comme par le progrès de la machine. Seulement il y aura cette différence, que la Belgique aura perdu la moitié de ses habitants[1]. »

Pour triompher plus aisément de ses adversaires qui s'inquiétaient des importations anglaises, Bastiat s'écriait : Si l'An-

[1] De Laveleye, *Etudes sur la liberté du commerce international*, in-12, 1857, p. 122. Cf. Funck Brentano, *la Civilisation*, p. 350.

gleterre fournissait tout pour rien à la France, est-ce que la France serait ruinée? Assurément tout le monde en France ne serait pas appauvri; les capitalistes et les propriétaires auraient un plus grand bien-être, mais il n'y aurait aucun travail à donner aux ouvriers, puisque, par hypothèse, tout nous viendrait de l'étranger. Les sources auxquelles l'industrie nationale s'alimente seraient taries. La liberté commerciale risque donc de dépeupler les pays dont les industries ne sont pas en état de soutenir la concurrence parce qu'ils deviennent tributaires de l'étranger. C'est pour eux l'anémie économique. Par contre, elle détermine, au profit des pays les plus industrieux, un afflux de forces et de capital comparable à celui qui se produit, au sein des États, des campagnes vers les villes[1].

L'ouvrier reste-t-il attaché à son pays? Quel peut être son sort si l'industrie est en décadence, si la production diminue. Une industrie prospère distribue de hauts salaires parce qu'elle réalise sur les autres éléments du coût de production des économies progressives. L'industrie obligée de se réduire ne peut échapper à la nécessité de diminuer les salaires; or, il sera facile de montrer, dans le paragraphe suivant, combien est fallacieuse la promesse du bon marché des produits lorsque la rémunération du travail est amoindrie[2].

705. L'un des arguments les plus spécieux de la doctrine libre-échangiste absolue est le suivant : la quantité de capital et de travail qui peut être employée par l'industrie nationale, de l'aveu de tout le monde, n'est pas une quantité indéfinie; or, des mesures prises en vue de donner aux forces productives une direction artificielle seraient nuisibles en diminuant la pro-

[1] La pléthore des capitaux des pays les plus industrieux y déterminerait une baisse excessive des profits si les capitaux y étaient retenus, mais il vont chercher dans les pays neufs, dans les entreprises coloniales, des placements rémunérateurs (nos 493 et suiv.; 496).

[2] Nul n'a aussi clairement dégagé ces conséquences du libre-échange que le feu duc Victor de Broglie : « Le capital et le travail émigreront des pays peu favorisés par la nature vers ceux qui le seront davantage; les premiers dépériront, se dépeupleront graduellement; les derniers croîtront plus ou moins rapidement en richesse, en population..... Tel pays qui compte pour beaucoup aujourd'hui, verra diminuer son importance; tel autre deviendra le satellite d'un voisin dont il est maintenant indépendant. L'humanité y gagnera..... mais les avantages attachés à cette révolution économique ne seront pas également répartis...... Tant s'en faut donc qu'on puisse dire qu'en principe général, dans l'état présent de l'Europe,

ductivité du capital et du travail employés. Cette direction artificielle ne vaudrait pas celle que les individus intéressés à trouver pour le capital et le travail l'emploi le plus avantageux seraient parvenus à leur imprimer. « Il est évident, dit Ad. Smith, que chaque particulier, dans sa situation locale, peut beaucoup mieux juger à quelle sorte d'industrie domestique il doit mettre son capital, que l'homme d'État et le législateur ne peuvent le juger pour lui. » C'est sur cette présomption même que repose le principe de la production libre (n° 64). Peut-être, veut-on bien le reconnaître, certaines industries disparaîtront-elles, mais dit-on, d'autres mieux adaptées au milieu naturel ou aux aptitudes nationales seront stimulées.

Cette compensation suppose que pour un ou plusieurs genres d'industries, le pays dont il s'agit aura quelque supériorité sur les industries similaires des autres pays; or, il est très-possible qu'il n'en soit pas ainsi; la compensation promise est donc aléatoire : l'analyse faite au n° 704 a d'ailleurs montré que le travail et les capitaux pouvaient émigrer ou se perdre[1]. Mais, du moins, l'assertion subsiste-t-elle si l'on suppose avec Rossi qu'il s'agit de pays neufs disposant d'abondantes forces productives naturelles, où par conséquent le capital et le travail peuvent trouver des emplois largement rémunérateurs. N'est-il pas alors vrai de dire que la direction spontanée donnée au travail industriel est la meilleure?

En thèse générale, on peut admettre l'affirmative, mais en la restreignant par les observations suivantes : 1° dans quelques cas exceptionnels, l'emploi le plus lucratif que choisissent de préférence les particuliers voulant tirer parti de leur

du monde civilisé, la liberté du commerce soit également utile, également désirable pour tous les peuples indistinctement..... » Et plus loin, avec une logique irréfutable, l'illustre publiciste ajoute : « Prétendre que l'abolition des droits protecteurs n'entraînerait, d'*État* à *État*, aucun changement dans la distribution du travail et du capital, et que le changement n'aurait lieu que *dans les limites de chaque État*, c'est prétendre que d'*État* à *État*, elle est ce qu'elle doit être malgré les droits protecteurs, et que, *dans l'intérieur de chaque État*, elle n'est pas ce qu'elle doit être *malgré la liberté* » (Victor de Broglie, le *Libre-échange et l'impôt*, in-8°, 1879, p. 174 à 176 et 184).

[1] De deux choses l'une, « conclut le duc Victor de Broglie : ou le capital déplacé dans les pays pauvres se dissiperait en pure perte et la population laborieuse s'éteindrait dans la misère; ou l'un et l'autre émigreraient vers les pays riches » (de Broglie, *op. cit.*, p. 184).

capital ou de leur travail ne coïncide pas avec l'intérêt général et se trouve même en contradiction avec lui (n° 95); 2° si le gouvernement de chaque entreprise constitue essentiellement une affaire privée pour laquelle chacun est le meilleur juge de ses intérêts, on ne saurait contester que l'industrie, dans son ensemble, ne soit un intérêt national sur lequel la puissance tutélaire de l'État doit naturellement s'exercer afin de conserver les forces industrielles existantes ou d'en susciter de nouvelles; 3° les particuliers dans leurs opérations industrielles ont en vue les profits actuels : l'État doit envisager l'avenir industriel en même temps que le présent. Cette dernière observation nous amène. par une transition naturelle, à la théorie de l'éducation industrielle ou de la protection rationnelle des industries nationales.

706. Théorie de la protection rationnelle; éducation industrielle[1]. — Le développement harmonique et progressif des forces productives nationales est le principe fondamental de cette théorie : on a étudié la constitution économique des industries nationales, constaté les liens de solidarité qui les unissent (nos 77 et 78). Quelque puissante que soit l'attraction des rapports de commerce avec les autres pays, il ne faut pas que la cohésion des industries nationales soit rompue.

[1] Fried. List (*Syst. national d'Écon. polit.*, traduction Richelot, 1851; la 1re édition du *Das national System der politischen Œkonomie*, a paru en 1841), et H. Carey (*Social science*) ont tracé avec une rare puissance la théorie de la protection rationnelle. V. sur le système de List, Lexis dans le *Handbuch* de Schönberg, t. II, p. 912 et suiv. Plus récemment, la théorie scientifique de la protection a été reprise, en Amérique, dans un esprit tout différent de Carey par M. Patten, *The economic basis of protection*, 1890, et dans leurs traités généraux (*Political economy*) par Thompson et H. Greeley. Par contre la liberté commerciale a trouvé dans H. George un dialecticien subtil (H. George, *Protection et libre-échange*, traduction Vossion, 1887). La polémique protectionniste aux États-Unis a donné naissance à une foule d'écrits. Il suffit de citer : *National self protection* de Wharton; *Protection of home labour* de Carey Baird; *Reasons for abandoning the theory of free trade* de Kelley, etc. — Pour la France, on doit noter en première ligne le *Libre-échange et l'impôt* du duc de Broglie, l'analyse si impartiale de Cournot (*op. cit.*), une très-ferme protestation contre le libre-échange de Gust. Hubbard (*Plan d'une revue d'Écon. polit.*, 1872); du Mesnil-Marigny, l'*Écon. polit., science exacte et catéchisme de l'Écon. polit.*; une intéressante brochure de Fauconnier, *Protection et libre-échange*; Worms, l'*Allemagne économique*, p. 560 et suiv.; Ch. Gide, *Principes d'Écon. polit.*, 3e édit., p. 256 et suiv.; Domergue, l'*Évangile de M. de Bismarck*, 1884 et la *Révolution économique*, 1890; Coste, *Nouvel exposé d'Écon. polit.*, p. 234 et suiv.

La division internationale du travail est un mode de coopération dont l'action ne peut être salutaire qu'autant que la division du travail à l'intérieur est fortement constituée; sinon, il est prouvé qu'un pays peut voir fuir les capitaux et le travail vers d'autres pays plus favorisés, ou bien encore que si les forces économiques ne sont pas dans un état de convenable équilibre, l'activité industrielle se concentre dans les industries qui, ayant une supériorité relative, voient s'ouvrir devant elles les horizons du commerce extérieur, et qu'elle déserte les autres sources de travail parce que la concurrence étrangère s'oppose à ce qu'elles soient utilisées d'une manière productive.

Or, un régime industriel complexe est préférable à un régime exclusif, soit agricole, soit manufacturier; les principaux avantages du régime industriel complexe ont été déjà signalés (n° 78); nous n'aurons plus qu'à donner quelques preuves complémentaires. Les nations *normales* (au sens dans lequel List emploie cette expression), sont des organisations complètes; leur système économique ressemble à la physiologie des êtres animés les plus parfaits; les parties multiples qui les constituent, ainsi les cultures, les fabriques et le commerce, sont intimement associées et soumises à une loi de croissance intérieure (*intussusception*); comme les organes d'un même corps, elles languissent ou se fortifient en même temps.

L'inégalité de force économique entre les nations, a les mêmes inconvénients qu'entre les individus lorsqu'ils sont soumis imprudemment à la loi de la libre concurrence (n° 65); le moindre mal qu'elle puisse causer, lorsque l'infériorité n'existe que pour certaines branches du travail, est de créer des nations, les unes exclusivement agricoles, d'autres presque exclusivement manufacturières (n° 82). On fait sonner bien haut, dans la théorie du libre-échange absolu, le bien de l'humanité, mais, de même que dans une nation, la prospérité collective a pour condition première le développement harmonique des forces individuelles, de même aussi, dans la fédération des États du monde civilisé, le bien commun est subordonné aux lois normales de croissance des nations qui la composent. Cette fédération serait incompatible avec la prépondérance industrielle absolue d'un ou de quelques États privilégiés; or, cette prépondérance peut se réaliser surtout pour l'industrie manufacturière, car les arts mécaniques

s'enchaînent les uns aux autres. La suprématie manufacturière d'une nation sur d'autres nations moins civilisées peut être complète : ainsi s'explique l'énorme développement industriel de l'Angleterre dont les manufactures alimentent les pays moins industrieux; ainsi s'explique également son immense trafic, car ces pays lui abandonnent leurs matières premières en échange de ses produits manufacturés. Faut-il que des nations richement dotées par la nature se résignent à ce *commerce passif*, qu'elles se restreignent au rôle ingrat d'exporter les produits bruts destinés aux manufactures étrangères et renoncent à l'ambition de les mettre elles-mêmes en valeur en fondant des fabrications nationales? Non certes, et à ce propos nous avons eu occasion d'invoquer l'autorité d'Adam Smith : à tout grand pays, il faut des manufactures nationales (n° 82).

On envisage les conditions respectives de production agricole ou industrielle des divers pays comme si elles étaient immuables. Or cette donnée est fausse en elle-même et en outre contradictoire à l'ensemble des doctrines de l'économie politique orthodoxe. Les nations sont en continuel travail de transformation, de développement; il est donc inexact de les supposer passives et immobiles. Diverses causes de supériorité ne sont pas constantes mais transitoires, c'est le cas pour un grand nombre de pays neufs. Quant aux vieilles sociétés, comment concilier l'hypothèse de l'immobilité avec la doctrine sur la population de Malthus, avec le principe de la rente de Ricardo? S'il y a tendance naturelle à ce que la population s'accroisse plus vite que les subsistances, si par ailleurs ce sont les meilleures terres, les moyens de production les plus avantageux qui ont été d'abord mis en exploitation, comment l'avenir économique pourrait-il être pareil au présent [1] ?

707. Le système de la protection rationnelle des industries

[1] M. Patten relève très-judicieusement les contradictions doctrinales des libre-échangistes attachés aux doctrines de l'École anglaise, mais lui-même ne répudie pas ces doctrines, aussi distingue-t-il deux états pour les sociétés : l'état progressif qu'il appelle *dynamique*, l'*état statique*, c'est-à-dire celui où le développement économique est entravé par l'effet de la loi de la rente. Les premières (ce sont en fait les pays neufs) ont intérêt par un système de protection à s'isoler de celles-ci (les vieilles sociétés subissant la contrainte de la loi de la Rente) afin de suivre leur marche rapide en avant (Patten, *op. cit.*, p. 11 et suiv.; 94 et suiv.).

nationales tend à plusieurs conséquences qui vont maintenant être l'objet d'explications spéciales : à développer d'une manière harmonique les forces productives et à garantir l'indépendance nationale ; à augmenter les emplois productifs au profit du travail national ; à constituer une production mieux équilibrée et à éviter les inconvénients des monopoles industriels ou maritimes.

708. I. **Développement des forces productives dans les pays neufs.** — Si un État était isolé, en sorte que le développement de ses forces productives eut lieu spontanément et par un progrès régulier, il pourrait passer d'un régime économique simple, par exemple d'un régime principalement agricole, au régime industriel complexe. Mais si, avant que cette évolution soit accomplie, une nation qui est encore sous le régime pastoral ou agricole est mise en rapport immédiat de commerce avec une autre nation plus avancée qu'elle en civilisation, la transition progressive de l'industrie simple à l'industrie complexe ne pourra plus s'opérer, en règle ordinaire, par la seule force des choses. Comment, en effet, un pays agricole parviendrait-il à fonder des fabriques nationales sous un régime de liberté qui les mettrait en face d'une industrie étrangère toute développée ? Un même régime d'échanges internationaux ne peut donc convenir aux divers degrés de la civilisation. Le plus généralement, un pays neuf, peu peuplé encore, eu égard à l'étendue de son territoire, a tout à gagner au commerce libre, parce qu'il lui donne des débouchés pour sa production agricole et qu'il tend ainsi à la porter au delà des besoins de la consommation locale au moyen du perfectionnement des cultures, puis, parce qu'il l'initie aux procédés supérieurs de l'art industriel. C'est par le commerce que commence l'éducation industrielle des pays neufs ; c'est par lui qu'ils s'ouvrent à la civilisation (n° 83). L'âge industriel ne commence que plus tard lorsque l'accroissement de la population a donné au marché intérieur une suffisante importance. Alors ces pays d'abord tributaires de nos industries tentent de les acclimater, de devenir nos concurrents ? Cette universalisation de la production industrielle est l'un des plus grands faits économiques de notre époque. Mais peut-il s'accomplir sous le régime de la liberté ?

La transition du régime agricole à l'état industriel complexe exige de nos jours, bien plus qu'aux siècles passés, l'emploi de

mesures protectrices à l'abri desquelles puissent se développer les fabrications indigènes. On sait que l'industrie fabricante naît dans les interstices du travail agricole, elle grandit ensuite dans les cités, mais reste longtemps locale. Jusqu'à la naissance de la grande industrie chaque ville avait un ensemble de corps de métiers; la fabrique locale alimenta d'abord exclusivement la consommation des populations rurales et sa force de résistance est telle que les grandes manufactures n'ont pu jusqu'ici l'étouffer entièrement. Mais, si elle voulait franchir un horizon très-borné, la marche lui serait fermée par les produits des autres pays qui, grâce aux facilités de communication, se répandent jusque dans les centres de population secondaires et y sont livrés à bas prix ; voilà pourquoi la grande fabrication nationale ne pourrait naître sans protection. C'est donc au moment où l'importation des produits fabriqués entraverait le progrès intérieur qu'il convient de lui opposer une digue, d'abord peu élevée afin de laisser pénétrer une suffisante quantité de produits étrangers et par là de ne pas imposer à la consommation une gène trop sensible, puis plus haute pendant le travail de croissance de la fabrication nationale[1]. Les nouveaux pays industriels sont donc obligés de s'isoler, de fermer leur marché aux pays producteurs d'objets fabriqués qui y avaient leurs débouchés. La grande production stimulée par la liberté commerciale a ainsi engendré le protectionnisme des pays neufs. C'est là une antithèse que l'extension du commerce au monde entier a rendue plus apparente mais qui s'est aussi produite aux siècles passés : c'est le commerce de la Hanse qui en développant en Angleterre la production de la laine a préparé le régime prohibitif sous lequel ont grandi les industries anglaises, surtout à partir du XVIIe siècle.

La marine nationale doit, elle aussi, se former et grandir en dehors d'une lutte inégale si l'on veut empêcher qu'une marine étrangère puissante ne s'empare du trafic maritime et ne prive ainsi le pays d'une nouvelle source de travail productif, à savoir, le commerce direct avec les pays d'outre-mer. De grands pays producteurs de denrées agricoles ont intérêt à laisser libre

[1] V. au sujet du commencement de la phase manufacturière dans la colonie de Victoria et dans la Nouvelle-Galles du Sud, *Écon. franç.*, 17 juillet 1880.

l'exportation de ces denrées en limitant la production aux industries manufacturières. C'est ce qu'ont fait les États-Unis. Par contre les vieilles sociétés exposées à la concurrence des pays neufs ne songeront-elles pas à protéger leur agriculture ? List rejetait comme nuisible toute mesure de protection au profit de l'industrie agricole. Qu'il y ait de bonnes raisons pour distinguer dans l'application du système protecteur entre l'agriculture et l'industrie, c'est ce que nous admettrons avec List, mais nous reconnaîtrons aussi qu'il avait tort de méconnaître par une distinction de régime trop absolue, la solidarité qui unit les diverses branches de la production nationale (ci-dessous, nos 752 et suiv.).

709. La protection des industries nationales, ainsi comprise, n'est pas le plus souvent perpétuelle; c'est un régime de transition propre à favoriser l'éducation industrielle; c'est une tutelle qui doit cesser naturellement à l'âge du plein développement économique; alors, pour les industries dont la croissance est achevée, les barrières peuvent s'abaisser. Le système de la protection rationnelle ne tend pas, comme on l'a tant de fois affirmé, à dresser une muraille de Chine aux frontières pour maintenir la production nationale dans l'isolement absolu. L'idéal poursuivi est tout autre. La liberté commerciale est en quelque sorte le but vers lequel doivent tendre toutes les nations qui se trouvent sensiblement au même point de force industrielle. Mettre les industries rivales en présence, c'est leur faire sentir l'aiguillon de la lutte, les stimuler par la concurrence. Une industrie adulte maintenue en serre chaude s'atrophierait, confiante dans la possession du marché intérieur, ignorante des progrès accomplis au dehors. Aussi bien, le système protecteur contenu dans ces limites est consenti avec plus de sagesse pratique que de logique par plusieurs théoriciens du libre-échange, spécialement par St. Mill. Que l'on médite surtout le passage qui suit : « Souvent la supériorité d'un pays sur l'autre dans une branche d'industrie tient tout simplement à ce que le premier a commencé plus tôt. Il se peut qu'il n'y ait aucun avantage naturel d'un côté, aucun désavantage de l'autre, mais seulement une supériorité actuelle d'habileté et d'expérience... D'ailleurs, comme l'a justement remarqué Rae, dans toute branche de production, rien n'encouragerait mieux le progrès qu'un chan-

gement dans les conditions où elle se développe. On ne peut s'attendre à ce que des particuliers introduisent à leurs risques, ou plutôt avec la certitude de perdre, une nouvelle industrie dans un pays et supportent des charges auxquelles il faut se soumettre pour la soutenir jusqu'à ce que les producteurs se soient élevés au niveau de ceux qui fabriquent par tradition[1]. » Mais, vraiment, le plus illustre défenseur du système protecteur en France, Thiers, ne disait rien de plus lors de la discussion de 1834 : « Employé comme représailles, le système restrictif est funeste; comme encouragement à une industrie exotique qui n'est pas importable, il est impuissant et inutile. Employé pour protéger un produit qui a chance de réussir, il est bon, mais il est bon temporairement; il doit finir quand l'éducation de l'industrie est finie, quand elle est adulte. »

Pourtant plusieurs économistes doctrinaires ne reculent pas devant les conséquences d'une liberté commerciale prématurée : si elle doit faire périr quelques industries indigènes, qu'importe, disent-ils, si ce sont des *industries malingres;* la sève se portera vers des branches plus vigoureuses. On ne saurait partager cette confiance dans une compensation et l'on sait déjà pourquoi (n° 705).

Il y aurait souvent erreur à considérer comme nécessaire et permanente la supériorité actuelle de certaines industries étrangères. Tout d'abord, l'industrie étrangère peut être simplement plus forte par l'effet d'une éducation industrielle plus avancée : elle a des ouvriers exercés, des procédés de fabrication perfectionnés, des voies de transport économiques, les ressources du crédit, etc..., toutes choses enfin qui ne peuvent être organisées qu'après un lent travail de transformation, mais qui peuvent s'acquérir, et, de fait, ont été acquises, par plusieurs des États manufacturiers du monde moderne, grâce à la protection du travail national.

Il faut lire le curieux chapitre dans lequel Th. Rogers passant en revue les différentes branches de la production s'attache à prouver le défaut d'initiative du peuple anglais. Les Flamands étaient les tisserands de l'Europe. Les Anglais se contentaient

[1] St. Mill, *Principes*, t. II, liv. V, ch. x, § I; cf. Rossi, *op. cit.*, t. III, p. 320; Dupont-White, *op. cit.*, p. 270.

de tondre leurs moutons et de vendre la laine en Flandre. Les draps venaient de Flandre ou d'Espagne, la toile de la Hollande. Le fer était tiré de Suède ou de Biscaye[1]. L'émigration d'artisans chassés de leur pays par les persécutions religieuses, les guerres incessantes des nations européennes ne sont pas les seules causes qui ont aidé à l'acclimatation des industries en Angleterre. Elles eussent été insuffisantes sans l'emploi de mesures douanières très-restrictives qui ont soustrait les industries nationales aux concurrences trop inégales de leurs rivales du continent. De même une longue tradition, le bas prix de la matière première et de la main-d'œuvre, la perfection du travail eussent assuré, pour les textiles, la prépondérance aux Indes. Mais l'Angleterre, par la prohibition des cotonnades de l'Inde qui étaient écoulées à bas prix sur le continent, a réservé le marché national aux produits d'abord bien inférieurs de ses filatures et de ses tissages. C'était agir follement d'après la théorie des échanges internationaux fondée sur l'idée exclusive de la valeur, tandis que c'était, au contraire, marcher vers le succès le plus éclatant du moment où il est reconnu qu'une nation doit développer sa puissance industrielle.

D'autres faits contemporains ne sont pas moins décisifs : il y a trente ans l'Allemagne industrielle comparée à l'Angleterre n'existait pas. On sait ce que sont devenus depuis, tant au point de vue de l'instruction technique des ouvriers que de l'outillage, les centres industriels de Chemnitz, de Crefeld, etc. On sait aussi quel développement prodigieux a pris l'industrie sidérurgique des États-Unis[2] ! Nous pouvons donc conclure en invoquant l'autorité d'Adam Smith. « Il peut se faire qu'à l'aide de ses règlements (droits protecteurs), un pays acquière un genre particulier de manufactures plus tôt qu'il ne l'aurait acquis sans cela, et qu'au bout d'un certain temps ce genre de manufactures se fasse dans le pays à aussi bon marché ou à meilleur marché que chez l'étranger » (liv. IV, ch. II).

710. II. **Industries nécessaires à l'indépendance nationale; droits compensateurs.** — Le libre-échange ne fait entre les industries aucune distinction ; le seul principe est qu'il faudrait laisser

[1] Th. Rogers, *op. cit.*, p. 238 et suiv.

[2] V. Jeans, traduction Baille, la *Suprématie de l'Angleterre*, p. 124 et suiv.

croître celles qui ont de la force et laisser périr les autres. Cette indifférence absolue au sujet des industries étouffées par la concurrence est-elle permise? Ce n'est pas notre avis. Nous croyons qu'il existe un assez grand nombre d'industries qu'on peut appeler *nécessaires*, parce qu'une nation indépendante ne pourrait impunément être pour elles tributaire de l'étranger. On avouera bien qu'il y a quelque différence à faire, par exemple, entre la bimbeloterie et la marine marchande, ou entre les toiles cirées et l'agriculture. Parmi les industries vraiment nationales, il en est qui se rattachent à la puissance militaire, ainsi la marine, la métallurgie; d'autres, fournissant à des besoins absolus de consommation, doivent avoir leur siège principal sur le territoire, afin de ne pas manquer au pays lors des interruptions de commerce produites par les crises politiques ou par les guerres. Sur ce point essentiel on peut encore citer Adam Smith : « La sécurité est pour un pays de plus grand prix que la richesse; en conséquence, il convient d'encourager par de certains avantages toute industrie domestique qui paraît nécessaire à la défense de l'État[1]. »

L'ère de la paix perpétuelle fût-elle ouverte entre les nations, l'indifférence doctrinaire à l'égard des industries nécessaires ne se justifierait pas davantage. Les États restant distincts et souverains, l'un d'eux pourrait encore, par des lois restrictives, s'opposer à l'exportation de produits nécessaires à la consommation des autres pays. Y eût-il même des traités diplomatiques mettant actuellement en garde contre de semblables mesures, pourrait-on avoir une foi absolue dans le renouvellement de ces traités? Or, quand on parle d'indépendance nationale, il faut songer non moins à l'avenir qu'au présent. Mais, dit-on, les conflits à main armée et les luttes douanières deviendront de plus en plus rares; le système industriel ne doit pas être constitué en vue d'une situation exceptionnelle... Que ne disent-ils vrai, les économistes qui parlent ainsi! La paix armée n'est-elle pas encore l'état permanent des nations européennes? Les rivalités industrielles ont suscité des luttes de tarifs, et le relèvement des barrières douanières. Faut-il, au milieu d'une telle instabilité et de compétitions

[1] Ad. Smith, *op. cit.*, liv. IV, ch. 2. — Cf. Rossi, *op. cit.*, t. III, p. 379 et suiv.

économiques aussi ardentes, laisser s'éteindre les industries nécessaires à l'indépendance nationale comme si l'État universel était constitué (n° 82) !

Faisons remarquer, en terminant sur ce point, que la détermination des industries nécessaires à l'indépendance nationale ne peut être faite d'une manière absolue ; par exemple, à l'égard de l'approvisionnement des denrées alimentaires en particulier, il y a des différences de fait entre un pays continental, enclavé peut-être au milieu d'autres États, et une nation insulaire comme l'Angleterre. Le premier de ces pays, au point de vue de l'indépendance nationale, doit avoir beaucoup plus souci que le second de se suffire au moyen des produits de l'agriculture indigène.

A côté des industries nécessaires, au point de vue de l'indépendance nationale, il en est d'autres qu'on peut qualifier de même à cause du développement qu'elles ont pris sous un régime de protection. Les doctrinaires disent seuls imperturbablement aux industries en souffrance : *liquidez*. Les plus judicieux des libre-échangistes se sont bien gardés de tenir ce langage. C'est qu'en effet la liquidation d'une grande industrie, si elle devait s'opérer brusquement, serait un désastre national. Prenons pour exemple l'industrie séricicole en France : elle occupe 140,000 éducateurs, 15,000 ouvriers de filature, et environ 28,000 ouvriers moulineurs; n'est-il pas évident qu'une effroyable crise de travail serait la suite immédiate de la disparition de ces industries si elles étaient sacrifiées aux tissages de soie aujourd'hui principalement alimentés par des soies d'importation asiatique? Aussi Adam Smith et Rossi [1] reconnaissaient-ils qu'il faudrait au moins temporairement maintenir aux industries qui en auraient longtemps joui le bénéfice de la protection, lors même qu'on ne pourrait pas espérer que leur infériorité puisse disparaître dans l'avenir.

711. La cherté relative de la production nationale et, par suite, son infériorité dans la concurrence extérieure, peuvent provenir de l'inégalité des charges fiscales. Évidemment, l'impôt agit de la même manière qu'un obstacle naturel : il aggrave les

[1] V. Rossi, *op. cit.*, t. III, p. 331, 353 et suiv.; Vor de Broglie, *op. cit.*, p. 156.

difficultés de la production. De deux pays qui commercent ensemble, celui qui subit les charges fiscales les plus considérables a de ce chef un désavantage : « Ces impôts que vous prélevez, avait raison de dire M. C. Pelletan, ce sont les frais généraux du grand atelier national en face de la concurrence étrangère. Portés par mille canaux secrets ils vont grever l'épi dans le champ et l'étoffe sur le métier. » Après 1871, nos impôts furent accrus de plus de 750 millions; en Angleterre, au contraire, à partir de 1850, des dégrèvements successifs allégèrent les charges fiscales d'environ 700 millions. Aux inégalités antérieures, qui existaient entre la production anglaise et la production française, se trouvaient ainsi ajoutés 1,500 millions! En des cas semblables ne serait-il pas équitable, afin de rétablir l'équilibre entre les industries concurrentes, d'imposer aux produits de l'industrie étrangère le paiement de *droits compensateurs*, c'est-à-dire de taxes calculées de façon à établir le nivellement des charges fiscales entre les produits de l'industrie nationale et ceux des industries concurrentes de l'étranger ? De tels droits seraient sans contredit par le résultat, sinon par l'intention, des mesures restrictives, de véritables mesures de protection, car peu importe au fond que la cherté relative de la production nationale soit le fait de l'impôt ou d'autres causes, telles par exemple que des tarifs de transport plus élevés[1].

L'opportunité de droits compensateurs est de fait concédée par plusieurs libre-échangistes. De Lavergne, dans un article qui eut beaucoup de retentissement, l'avait formellement reconnue[2]. Et ce n'était pas une nouveauté; il ne faisait que reproduire la doctrine d'Ad. Smith[3], mais on l'avait oublié peut-

[1] Un pays où les transports sont aux prix les plus réduits jouit pour l'exportation de ses produits d'une véritable prime à l'exportation par rapport aux industries concurrentes de ses voisins. Des réductions de tarifs peuvent être calculées de façon à favoriser l'exportation. Aussi bien, en plusieurs pays de l'Europe centrale, les chemins de fer ont été enlevés au régime de l'exploitation privée, au moyen du rachat, afin de donner plus librement satisfaction par des tarifs habilement combinés aux intérêts de l'industrie dans le commerce international (V. ci-dessous, n° 1188).

[2] V. de Lavergne, *Revue des Deux-Mondes*, octobre 1866. — Cf. du même économiste, *Discours à la Société des économistes*, mars 1868.

[3] Quand un produit quelconque de l'industrie nationale, dit Adam Smith, devient l'objet d'un impôt et que le prix de ce produit s'élève en conséquence, il convient de le protéger contre la concurrence étrangère et *de*

être, parce que les continuateurs de l'illustre écossais s'étaient laissé aller à l'entraînement d'un doctrinarisme inflexible. A plus forte raison, si l'on admet le système de la protection rationnelle de l'industrie nationale, l'utilité des droits compensateurs ne pourra être sérieusement contestée. Toutefois, il convient de faire plusieurs observations au sujet de ces sortes de droits : 1° les charges fiscales exceptionnelles qui pèsent sur toutes les industries d'un pays (impôts des patentes, sur la propriété, etc...,) peuvent justifier une taxe générale de compensation à l'importation de toutes les marchandises telle que celle qu'établissait la loi du 30 décembre 1873; mais on conçoit aussi un droit compensateur spécial à l'importation de certains produits grevés directement d'un impôt à l'intérieur (ainsi la taxe sur les savons résultant aussi de la loi du 30 décembre 1873); 2° les marchandises étrangères, étant dans le pays de production frappées de taxes fiscales, ne devraient être taxées à l'importation que pour la différence entre ces taxes et nos taxes intérieures; au delà de cette mesure, les droits de douane ne seraient plus des droits compensateurs au point de vue fiscal; 3° enfin, avant de savoir s'il convient d'établir un droit de compensation au profit d'une branche d'industrie déterminée, il importe d'examiner par qui l'impôt est supporté : s'il était prouvé qu'il ne reste pas à la charge des producteurs, mais qu'il est acquitté par les consommateurs, il est clair qu'il n'y aurait plus matière à compensation au sujet de l'impôt. C'est aussi bien ce que soutiennent les doctrinaires du libre-échange; des droits compensateurs sont d'après eux une véritable absurdité : une nation est surchargée d'impôts c'est-à-dire qu'elle paye déjà à un prix trop élevé les denrées et les marchandises. Singulière manière, disent-ils, de la soulager que de créer un nouvel impôt, que de faire acheter plus cher encore ce qu'elle tire du dehors ! Le droit compensateur serait en effet une absurdité s'il devait retomber de tout son poids sur le consommateur; mais c'est là une question qu'on tranche trop à la légère (V. ci-dessous, nos 723-724).

La compensation des charges fiscales n'est pas la seule qui ait été proposée. Souvent l'expression droits compensateurs a

rétablir ainsi l'équilibre, pourvu, toutefois, que l'on puisse discerner suffisamment comment et jusqu'à quel point ce produit est affecté par l'impôt (Ad. Smith, *op. cit.*, liv. IV, ch. II).

été employée comme synonyme de droits protecteurs. C'est qu'en effet, en allant au fond des choses, que l'excès de charges subies par les industries nationales vienne des difficultés mêmes de la production ou du système fiscal, le résultat des taxes doit être l'équilibre, la compensation.

712. III. **Solidarité des industries de production et supériorité de l'état économique complexe.** — On vient de voir l'utilité de mesures protectrices à raison, soit d'une infériorité temporaire, soit des intérêts de l'indépendance nationale, soit enfin de l'inégalité des charges fiscales. L'effet général de ces mesures est d'obtenir le développement harmonique des forces productives et la constitution d'un état économique complexe. Ce que l'on sait au sujet des liens de solidarité entre les industries productives d'un même pays permet de ne pas insister beaucoup sur la supériorité de l'état industriel complexe (n° 78). Si l'agriculture ne s'appuie pas sur les manufactures intérieures, la terre a des emplois moins variés : elle ne peut produire que les denrées qui supportent un long voyage et ne sont pas grevées relativement à leur valeur par de trop lourds frais de transport. En outre, une production purement agricole est particulièrement affectée par les mauvaises récoltes ou par les interruptions de commerce qui la privent de ses débouchés extérieurs. Selon Bastiat, au contraire, l'un des avantages d'une large pratique des échanges internationaux serait de répartir les risques des fléaux naturels sur un plus grand nombre d'hommes, d'opérer à l'instar des assurances. Il est bien vrai notamment que la disette des céréales n'est presque plus à craindre en temps de paix avec les facilités d'importation des divers pays du monde ; mais, si l'on examine la question du côté des contrées productives de matières premières, il faudra avouer que la direction exclusive donnée à l'industrie y aggrave les risques, car il est évident que la récolte ayant manqué, elles ne peuvent acheter toutes les choses qu'elles faisaient venir du dehors. C'est à ce point de vue sans doute que List (d'une manière trop absolue assurément) a cru pouvoir dire que les pays purement agriculteurs sont placés sous la domination de ceux dont ils reçoivent les objets fabriqués.

Plusieurs faits viennent prouver aussi que l'agriculture exclusive est fatalement rabougrie : ne sait-on pas que la valeur du sol et la somme des profits agricoles augmentent à proximité des

centres manufacturiers? Ceci devait finir par ouvrir les yeux aux producteurs agricoles (par exemple aux propriétaires de vignobles) qui longtemps se sont cru lésés par les mesures prises en faveur des fabriques nationales. Sur ce point encore Adam Smith est bien formel : « Tout ce qui tend à diminuer dans un pays le nombre des artisans et des manufactures tend à diminuer le marché intérieur, le plus important de tous les marchés pour le produit brut de la terre, et tend par là à décourager l'agriculture[1]. »

Ce n'est pas tout, l'agriculture dirigée en vue de l'exportation seule appauvrit le sol par cela même que la consommation ne lui restitue pas les principes fertilisants enlevés par la culture. L'éloignement des centres de consommation ne permet pas d'y suppléer par des importations d'engrais qui seraient trop coûteuses. C'est par la pratique prolongée de cette culture imprévoyante que les meilleures terres s'épuisent (nos 263 et suiv.). La science agronomique s'élève contre cette destination donnée au sol : il ne peut servir indéfiniment d'aliment à une production uniforme sans s'épuiser. Les cultures d'exportation sont nécessairement des cultures extensives et non des cultures perfectionnées. L'idée de Ricardo de qualités indestructibles du sol est aussi contraire à la nature que sa conception idéale de l'homme mis au monde pour le commerce[2]!

Il est en outre assurément bizarre que les disciples de Malthus, qui s'imaginent que la production des subsistances progresse dans chaque pays moins vite que la population, puissent

[1] Il y a encore une autre raison pour laquelle la production agricole exclusive a un horizon borné : peu productive, elle ne peut appliquer que lentement les procédés de culture qui demandent des capitaux abondants. Bien préférable est le marché intérieur puisqu'il se trouve à proximité du lieu de production et que, par conséquent, le profit n'est affecté que dans une très-faible mesure par les frais de transport. La Californie, pays producteur de blé et les *pampas* de l'Amérique du Sud, où le régime pastoral est exclusivement pratiqué, sont sous la dépendance des pays manufacturiers : les articles de première nécessité, par exemple les cuirs ouvrés, y atteignent des prix scandaleux. Par ses études sur les *Saladeros* de l'Amérique du Sud, M. Daireaux a été amené à cette conclusion, qu'au milieu de peuples civilisés, l'industrie pastorale ne peut donner l'égalité économique. C'est un état instable d'où il faut sortir par la protection si l'on ne veut pas retourner à la barbarie (V. *Revue des Deux-Mondes*, janvier 1876).

[2] Cf. Patten, *op. cit.*, p. 18 et suiv.

accepter une théorie d'échange d'après laquelle la production agricole de certaines contrées devrait non seulement pourvoir à la consommation intérieure, mais encore fournir l'aliment unique des exportations!

713. Le sort d'un État exclusivement manufacturier ne serait pas moins à plaindre. List affirme cependant que la domination lui appartiendrait. Sans aucun doute, la grande prospérité de l'Angleterre lui a fait illusion. En réalité, le monopole des produits fabriqués donne un immense pouvoir, mais l'absence d'une production normale de matières premières et de denrées alimentaires serait pour une nation continentale un risque considérable si le commerce extérieur était intercepté. On a même pu voir, lors de la guerre de sécession des États-Unis, qu'il y a de réels inconvénients à ce que la source d'approvisionnement de l'une des principales industries du pays soit à l'étranger. Certes, il ne pouvait être question de cultiver le coton en Angleterre, mais il y a lieu de se demander s'il n'eût pas mieux valu consacrer à la production alimentaire une partie des forces concentrées dans ces grandes filatures où fonctionnent actuellement 45 millions 1/2 de broches. L'instabilité du crédit, la fréquence des crises industrielles ne pèsent-elles pas beaucoup plus lourdement sur les classes laborieuses dans un pays qui est obligé d'acheter à l'étranger une partie de son approvisionnement en matières premières ou en subsistances? D'ailleurs, les perturbations politiques ou sociales causent des dommages plus immédiats et moins aisés à réparer à l'industrie manufacturière qu'à l'industrie agricole; plus en effet la fabrication exige un outillage considérable et un personnel éprouvé, plus la discontinuité du travail est désastreuse. Il faut plusieurs générations pour constituer l'ensemble des forces et des instruments qui font vivre une industrie manufacturière; il faut beaucoup moins de temps pour disperser les travailleurs, déprécier l'outillage, amener la liquidation forcée des entreprises.

714. IV. **Protection rationnelle et travail national.** — Le système de la protection rationnelle des industries donne au travail national de plus abondants emplois, grâce au développement harmonique des forces productives qu'il favorise et au régime industriel complexe qu'il permet de constituer. La preuve de cette proposition résulte de tout ce qui précède : tandis que

la liberté commerciale intempestive étouffe en germe des genres de culture ou des industries susceptibles de progresser, tandis qu'elle retire aux ouvriers de ces industries tout travail sans compensation certaine, les mesures de tutelle maintiennent la production dans des voies larges et variées où le maximum de capital et de travail dont il est possible de disposer trouve son emploi.

Des objections spécieuses ont cependant été faites. Voyons d'abord la situation d'un pays ayant déjà des manufactures. La spécialisation industrielle, sous le régime de la liberté des échanges, ne donnerait-elle pas au travail national autant d'aliment si elle s'opérait relativement à une ou plusieurs industries de très-large consommation? L'Angleterre n'a-t-elle pas, par exemple, trouvé dans l'industrie cotonnière une voie largement ouverte à sa puissance productive? Aurait-elle eu plus d'intérêt à entretenir des industries moins vigoureuses, ainsi l'industrie de la soie que la liberté commerciale a étouffée chez elle? Soit, on peut accorder que s'il s'agit d'industries à larges débouchés, la somme de travail national procurée par la spécialisation industrielle est pour un temps au moins égale à celle qui résulterait d'un régime de production plus variée. Mais ce dernier régime serait, même alors, préférable au point de vue de la puissance productive ultérieure; on sait en effet que des industries actuellement moins fortes ne sont pas toujours condamnées à une infériorité permanente. N'est-il pas regrettable de les laisser tomber? On verra d'ailleurs que la spécialisation industrielle, donnât-elle au travail national le plus large emploi à un moment donné, ne peut le lui assurer avec autant de stabilité que la production complexe (V. ci-dessous, n° 716).

S'il est maintenant question d'un pays qui ait jusqu'ici vécu de la production agricole exclusive, la protection rationnelle ouvre de nouveaux débouchés au travail national. Désormais les produits du sol sont exportés après transformation dans les manufactures et transportés par la marine du pays, ce qui montre le travail national sous trois aspects successifs, alors que, avec le régime industriel simple, il n'apparaissait que sous un seul : le travail de production de matières premières et de denrées agricoles. Le marché intérieur devient le foyer principal d'une activité économique multiple; seul le trop plein de la pro-

duction s'écoule au dehors et procure en échange ce que l'industrie nationale ne peut aucunement donner ou ne pourrait donner qu'à grand'peine et moins bien.

A cela, les libre-échangistes objectent que la somme de travail de l'industrie nationale ne peut augmenter d'une façon arbitraire parce qu'elle est fatalement limitée par le nombre des bras disponibles. On n'accroîtrait donc pas le rôle de l'industrie du pays, on en diminuerait seulement la productivité si on ne lui laissait pas suivre la voie la plus naturelle. — On sait déjà la réponse; c'est que la quantité de travail fournie par l'industrie nationale n'est pas invariable : 1° D'abord, la population étant la même, cette quantité est fort différente aux époques d'expansion ou de restriction de l'activité industrielle. Créer, par le développement des diverses forces productives, de nouveaux emplois économiques, c'est provoquer utilement la puissance de dilatation du travail ; 2° Puis la population est un élément variable ; elle augmente dans les temps de prospérité industrielle, en sorte que, s'il est vrai de dire qu'on ne peut doubler d'un jour sur l'autre la somme du travail, il est bien permis d'affirmer que les bras ne manqueront pas après une ou deux générations dans les industries nouvelles, quelque extension qu'elles aient pu prendre.

Il y a d'ailleurs ici une singulière contradiction doctrinale à signaler : les économistes orthodoxes raisonnent comme si la politique douanière, faisant surgir de nouvelles industries, le personnel qu'elles occupent devait être nécessairement prélevé sur celui des autres industries du même pays. Mais ceci est en contradiction avec ce que les mêmes économistes admettent au sujet des salaires : ils supposent que le travail va vers le capital partout où il fait la plus grande demande de main-d'œuvre et où par conséquent les salaires sont au taux le plus élevé. Il faudrait s'entendre : si des migrations d'ouvriers d'un pays dans un autre sont possibles, il serait alors logique de supposer que, dans le pays où a lieu une plus forte demande de bras, il y a accroissement de travail par suite de l'afflux des ouvriers d'autres pays, au lieu d'un simple déplacement d'activité. C'est une des raisons pour lesquelles la liberté intempestive du commerce risque de dépeupler les pays les moins industrieux au profit des autres (n° 704).

Quel pourrait être, sous le régime de la liberté absolue, le sort économique d'un pays qui n'aurait aucune supériorité de production? Nous ne supposons pas un pays neuf dont l'activité puisse être tournée vers la production agricole exclusive, mais un pays dont les forces productives agricoles et manufacturières ont été parallèlement développées sans qu'il excelle en rien. Par l'effet de la supériorité de ses concurrents, les prix de ses denrées et de ses produits fabriqués seront bientôt avilis au point de ne plus permettre la continuation de la lutte : ce sera la misère pour tous, la dépopulation, l'émigration des capitaux. Dans ces conditions la baisse des prix due aux importations étrangères ne serait pas un bien, mais un vrai désastre[1]. N'est-il pas évident que dans cette hypothèse qui n'est pas purement fictive, d'un pays n'ayant aucune supériorité économique pour une branche importante de la production, la protection douanière est la condition du salut?

715. Non seulement le système industriel complexe multiplie les emplois du travail au profit de la consommation intérieure, mais il donne naissance, surtout dans la grande industrie, à des fabrications qui sont dirigées en vue de l'exportation : c'est qu'en effet une large production, destinée à la masse des consommateurs étrangers moins exigeants en général que les consommateurs du pays qui a la prééminence industrielle, peut se faire à bas prix d'après un type uniforme et avec l'emploi de l'outillage perfectionné. L'une des causes qui ont assuré le succès des tissages anglais est l'habileté des fabricants à choisir un type économique de produits pouvant satisfaire la consommation des pays moins civilisés, afin d'obtenir, par l'étendue des débouchés, d'importants profits. On sait aussi qu'en France les soie-

[1] Un libre-échangiste, M. Leroy-Beaulieu, en fait l'aveu et malmène fort es doctrinaires qui le contestent : « La baisse du prix des marchandises exotiques, dont nous ne produisons pas les similaires chez nous, est fort avantageuse et n'offre pour nous aucun inconvénient. Il n'en est pas ainsi de la baisse du prix des denrées qui, en même temps qu'elles sont partiellement introduites du dehors, ont des similaires chez nous. La *baisse de ces denrées* n'est pas un bien sans mélange et parfois même elle *est un mal. Les économistes qui applaudissent à cette baisse de prix sont des* ÉTOURNEAUX *ou de* SIMPLES PERROQUETS *qui ressassent une leçon apprise. Il peut arriver en effet que la baisse soit telle qu'elle décourage les producteurs et qu'elle ralentisse l'esprit d'entreprise* » (Leroy-Beaulieu, *Econ. franç.*, 1888, t. I, 24 avril).

ries, les vêtements confectionnés, d'autres produits encore, lorsqu'ils sont destinés à l'exportation, diffèrent notablement de ceux de même ordre qui alimentent le marché intérieur[1].

Un régime de protection rationnelle, contrairement à l'opinion commune, ne doit pas avoir pour effet de diminuer la part du commerce international. Grâce au développement progressif des forces économiques des différentes nations, ce commerce pourrait même prendre dans l'avenir une expansion plus grande que s'il avait lieu sous le régime de la liberté absolue eu égard aux supériorités relatives de l'époque où ce régime serait appliqué. Le système de la protection n'est donc pas l'ennemi du commerce international : il en modifie les conditions plutôt qu'il ne le restreint (nº 702). Par contre, dans la doctrine libre-échangiste, il n'y a pas unanimité sur l'avantage prétendu qu'elle offre d'aider indirectement au développement des industries d'exportation, en ne provoquant pas de la part des autres nations des mesures restrictives à titre de représailles. En effet, St. Mill soutient cette thèse que l'avantage du commerce international ne consiste aucunement dans les débouchés extérieurs qu'il ouvre aux industries nationales. D'après lui, cet avantage résulte toujours des importations; par conséquent, l'exportation venant à cesser, il y aurait une création d'emploi productif égale à la suppression. On le voit, c'est toujours l'idée de la quantité de travail invariable; seulement, sous cet aspect, on la regarde comme non susceptible de diminution, de même qu'on l'avait déclarée non susceptible d'accroissement.

716. V. **Équilibre de la production. Affranchissement des monopoles industriels et maritimes.** — A l'occasion de la grande industrie on a pu constater l'économie des frais généraux obtenue par la concentration des capitaux (nº 255). Les industries qui veulent triompher sur les marchés étrangers sont portées à développer la puissance de leurs moyens de production. Malheureusement, si la capacité de production peut toujours se dilater davantage, elle n'est guère susceptible de contraction (nº 257). Que la consommation se resserre, il ne faut pas moins continuer à produire, sous peine de laisser chômer un capital énorme.

[1] V. M. Jules Roche, discours à la Chambre des députés, séance du 21 mai 1891 (Débats, *J. off.*, p. 928).

Sans doute, la fabrication qui se limite au marché intérieur est elle-même obligée de compter avec les temps d'arrêt; elle est aussi exposée aux crises industrielles, mais des entreprises moindres se proportionnent mieux aux débouchés immédiats, qui d'ailleurs sont moins aléatoires, plus facilement susceptibles de calculs approximatifs. Elles ne sont pas, par les nécessités de la lutte extérieure, contraintes de s'accroître sans cesse. C'est pourquoi, sur le marché national, l'écart entre la production et la consommation ne tarde pas à se régler. Mais il n'en est plus ainsi lorsque, à côté de foyers secondaires, il existe au dehors un foyer de production principal dont l'activité est mal réglée. Les marchandises qu'il produit en excès se déversent sur les marchés étrangers où elles sont vendues à des prix de liquidation. Tandis que la lutte normale dans l'industrie s'établit d'après le coût de production, ici, au contraire, les ventes sont faites même au-dessous du prix de revient. Par là, l'industrie la plus puissante obtient un double résultat : elle écoule ses *stocks* et étouffe plus sûrement les concurrences inégales; effectivement, dans cette lutte anti-économique, l'avantage est assuré, non pas même à celui qui fabrique le mieux, mais à celui qui peut faire les sacrifices de capitaux les plus considérables et les plus prolongés, parce que le relèvement des prix à un taux de monopole l'indemnise ensuite largement des pertes subies. Supposons deux pays, l'un de petite, l'autre de très-grande industrie : d'après ce qui précède, fussent-ils pour la production dans des conditions naturelles équivalentes, le libre-échange absolu perdrait le premier des deux.

La doctrine libre-échangiste nie le danger : « les produits s'échangent contre des produits; » il n'y a pas à craindre de donner plus qu'on ne reçoit; il n'y a pas à craindre non plus un excès de production : les produits s'achètent les uns par les autres, se servent mutuellement de débouchés. Telle est en substance, la théorie dite *des débouchés* à laquelle J.-B. Say a attaché son nom. Le moment n'est pas encore venu de discuter cette théorie : jusqu'à plus ample informé nous sommes convenus de raisonner comme si elle était absolument vraie (n° 698. V. ci-dessous, n° 734). Disons donc que les produits s'échangent contre des produits, mais cela selon des rapports de quantité variables; c'est-à-dire que, entre nations comme entre par-

ticuliers, l'une des parties contractantes peut vendre à bas prix et acheter chèrement. C'est ce qui résulte de l'analyse de St. Mill sur les valeurs internationales.

Quant à l'affirmation d'après laquelle il ne saurait y avoir excès de production, nous savons ce qu'il faut en penser. J.-B. Say avait le tort, d'abord de ne pas distinguer entre l'excès total et l'excès partiel de production (n° 215), puis de ne pas faire entrer en ligne de compte la distribution des revenus (n° 216). Dès lors que la production est spécialisée, qu'il y a des pays les uns industriels, les autres producteurs de matières premières, les uns producteurs d'objets fabriqués de large consommation, les autres d'articles de luxe, n'est-il pas admissible que, dans le genre de production spéciale d'un pays, il y ait surproduction; qu'alors les besoins de la consommation ou les moyens d'acquisition des autres pays restant stationnaires, cette surproduction détermine une baisse excessive des prix, d'où la souffrance de l'industrie trop rapidement développée, la réduction des salaires de ses ouvriers, enfin ce reflux sur les autres marchés des stocks, à des prix tellement réduits qu'ils ne permettent plus la concurrence? La nécessité de réduire le prix de revient développe les fraudes commerciales: les produits destinés aux consommateurs d'autres pays peuvent être plus impunément falsifiés ou altérés que ceux qui alimentent le marché intérieur[1].

Si les industries nationales sont, en réalité, menacées par les concurrences inégales des industries rivales et les exagérations calculées de leur production, comment les garantir contre la menace d'invasion des marchandises étrangères produites sans souci de la consommation et comme en vertu de la vitesse acquise? Comment surtout les garantir contre les manœuvres de la spéculation constituant des syndicats d'accaparement (n° 571) en vue de se rendre maîtresse des cours et d'étouffer toute concurrence? Évidemment, ce doit être en leur assurant par une s ageprotection la possession du marché intérieur jusqu'à ce que, par l'enrichissement successif qui en résultera, elles aient pu opérer la concentration de capital indispensable à la lutte internationale. Par ce moyen, non seulement on sauve l'indépen-

[1] On connaît l'abus de l'empesage des cotonnades, celui de la surcharge des soies en teinture pour donner aux tissus une trompeuse consistance, etc., etc.

dance industrielle du pays, mais on décourage à l'étranger la production et la spéculation à outrance et peu à peu les capitaux y reprennent une direction plus rationnelle [1]. Nul doute que, du jour où l'Angleterre verra se fermer plusieurs de ses débouchés principaux (parce que les industries manufacturières des autres pays auront progressé), elle ne doive, au prix d'énormes pertes sans doute, se résigner à opérer une meilleure distribution de ses forces productives et renoncer à l'ambition d'être la pourvoyeuse du monde entier pour les produits manufacturés.

717. **Protection et salaires.** — Un autre inconvénient, auquel le système industriel complexe permet d'échapper, est l'instabilité des salaires. La diminution du prix de revient qui est la condition de succès sur les marchés extérieurs ne s'obtient, en dehors des moments où les industries sont très-prospères, que par une réduction des salaires : c'est que, en effet, lorsque les autres éléments du coût de production ont déjà été réduits à la plus simple expression, seul le prix de la main-d'œuvre reste compressible (n° 257). Les salaires passent par les mêmes vicissitudes que la production de la grande industrie, c'est-à-dire qu'ils deviennent plus instables, au grand détriment des classes laborieuses.

Le mal étant causé par le cosmopolitisme de la production, les ouvriers ont logiquement cherché le remède dans la formation d'un marché international de la main-d'œuvre. De Laveleye fait remarquer justement l'affinité qui existe entre la suppression des barrières douanières pour les produits et la formation de l'association internationale des travailleurs : l'idée commune est « que le capital et le travail passent indifféremment d'un pays dans un autre à la recherche de la rémunération la plus élevée [2]. » La concurrence produit le nivellement du prix des marchan-

[1] On a prétendu que la protection favorise la formation de syndicats d'accaparements puisqu'elle gêne les importations au moyen desquelles pourrait être déjouée la tentative des accapareurs de monopoliser la production intérieure. De fait les principaux syndicats qui ont été formés, en pays de protection, aux États-Unis, ont porté non sur des objets de consommation intérieure mais sur des produits ou denrées d'exportation non protégés ainsi sur les blés, sur les huiles. En outre, en Angleterre, pays de libre-échange, il n'y a pas eu moins de syndicats qu'en Amérique; les cuivres, le papier, le charbon ont été l'objet de syndicats ou de tentatives de syndicat.

[2] De Laveleye, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1880.

dises ; le marché international de la main-d'œuvre devrait supprimer les inégalités des salaires et mettre un terme à leur instabilité (V. ci-dessous, n° 852).

La défense des intérêts des ouvriers peut être demandée à d'autres moyens, à la réglementation internationale du travail (V. ci-dessous, n° 846) ou encore à des mesures restrictives de l'immigration des travailleurs étrangers : il y aurait en effet quelque inconséquence si l'on croit devoir protéger le travail national par des droits mis à l'importation des pays étrangers, de laisser libre le transfert de la main-d'œuvre étrangère sur le marché du travail. Ce transfert déterminé par le moindre taux des salaires à l'étranger ne doit-il pas produire la dépression des salaires de nos ouvriers? L'idée de protéger le travail national au moyen d'une taxe établie sur les étrangers a été imaginée pour remédier à cet inconvénient.

On ne peut guère contester que l'immigration de travailleurs moins payés ne nuise aux ouvriers du pays où se produit cette immigration, mais certains libre-échangistes n'accordent pas que l'importation de produits venant du pays où les salaires sont moindres ait le même effet. Les raisons qui ont été alléguées par eux sont les suivantes : 1° quoique dans un pays les salaires soient plus élevés, le coût de la main-d'œuvre peut y être moindre qu'ailleurs où ils sont à un niveau plus bas, en sorte que ce pays n'a du chef des salaires aucun désavantage dans la lutte internationale ; 2° eût-il même de ce chef un désavantage, le marché du travail est indépendant du marché des produits ; l'importation des produits étrangers ne réagirait pas sur les salaires[1].

La première proposition est vraie en ce sens qu'il ne faut pas en effet juger du coût de la main-d'œuvre par les sommes payées à titre de salaire mais à raison de la productivité du travail (V. ci-dessous, n° 803). Soit, le pays qui paye les salaires les plus élevés peut être cependant celui qui produit le plus économiquement. Que suit-il de là? C'est que toute concurrence internationale n'entraîne pas nécessairement la dépression des salaires : que les salaires pourront rester très-élevés dans les industries les plus puissantes d'un pays de libre-échange

[1] V. H. George, *Protection et libre-échange*, p. 261 et suiv.

tel que l'Angleterre. Mais, quel que soit le taux respectif des salaires, si dans l'un des pays concurrents le coût de la main-d'œuvre est plus élevé que dans les autres, pourra-t-on, la question étant alors posée sans équivoque, se refuser à la conséquence logique qui est la nécessité d'une protection pour maintenir à la rémunération du travail, eu égard au coût de la main-d'œuvre, la part qui lui a été antérieurement faite? Pour échapper à cette conséquence il faudrait, comme on le prétend, qu'il n'y eût aucune connexion entre le marché du travail et le marché des produits, mais il n'en est pas réellement ainsi : sans doute le prix du travail n'est que l'un des éléments du coût de production, en sorte qu'il pourrait très-bien arriver que le pays où le prix du travail est le plus élevé produisît malgré cela plus économiquement que les autres, par exemple à cause de la facilité qu'il a de se procurer les matières premières; mais toutes choses égales quant aux autres éléments du coût de production, le marché du travail subit le contre-coup de la situation du marché des produits et si les produits sont vendus à vil prix à raison des importations, la dépression du prix des marchandises entraînera celle des salaires.

718. VI. **Protection et transports.** — Il ne reste plus qu'à envisager les conséquences du système industriel complexe relativement aux frais de transport et au trafic maritime. — Les frais de transport s'ajoutent au coût de production et augmentent les prix. Ceux qui sont motivés par des obstacles naturels à la production sur place ne peuvent être aucunement évités; rendre possible la communication des jouissances, malgré les distances, est un avantage tel que la charge des frais est en comparaison chose négligeable. Au contraire, les frais de transports, lorsqu'ils représentent un déplacement qui eût pu être évité, constituent une véritable déperdition de capital et de travail. Transporter des produits à l'état brut, tandis qu'ils pourraient être aussi avantageusement ouvrés dans le lieu de production, par exemple, expédier la laine de la Plata, le coton des États-Unis et des Indes, à destination d'Angleterre, puis réexpédier sous forme de tissus aux pays de production, c'est, en principe, opérer des déplacements inutiles à un double point de vue : 1° ce qui est destiné à la consommation du pays de production aurait pu n'en pas sortir s'il avait existé des manufactures dans

ce pays; 2° ce qui est destiné à la consommation des autres nations eût été expédié sous une masse et un volume moindres, tandis que la valeur des produits ouvrés est plus grande que celle des produits bruts, par conséquent, la surélévation des prix par l'effet des transports n'eût pas été aussi considérable; or, cette surélévation des prix est répartie entre les nations qui font commerce ou supportée en entier par l'une d'elles selon les conditions de l'offre et de la demande. Le plus souvent, le bénéfice du commerce international sera retenu par les pays manufacturiers, qui ont souvent un monopole de production, tandis qu'un monopole n'existera que plus rarement au profit des pays producteurs de matières premières (n° 712, note). Les produits fabriqués sont d'ailleurs, proportionnellement à leur valeur, moins lourdement grevés par les frais de transport que les produits bruts.

719. Le profit maritime est retenu par la marine qui exerce le trafic. Quelques nations seulement peuvent prétendre à faire les transports maritimes pour leur propre compte; mais, parmi elles, les nations manufacturières obtiennent facilement l'avantage, puisqu'elles s'approvisionnent de matières à ouvrer dans les différents pays dont elles s'assurent la clientèle : la Hollande et l'Angleterre ont ainsi successivement joui d'un monopole de fait pour le commerce. Il est évident que la puissance navale qui fait non seulement son propre trafic, mais celui des autres pays, a intérêt à transporter les matières brutes, destinées à être travaillées au loin, plutôt que les produits ouvrés avec ces matières dans le lieu même de production : pour l'excédent des masses brutes sur celles des produits ouvrés, c'est, en quelque sorte, une taxe que les pays producteurs acquittent bénévolement s'ils ne profitent pas de la possibilité qu'ils auraient d'organiser une fabrication indigène. D'après les calculs de M. Giffen, l'Angleterre réaliserait sur les transports maritimes un bénéfice annuel de 1,800 millions, dont moitié environ lui est payée par les autres nations dont elle fait le trafic.

720. **Conclusions quant à la production.** — Aux différents points de vue qui viennent d'être énoncés, on reconnaît que la thèse de la protection rationnelle des industries nationales est l'auxiliaire du principe de l'indépendance des États, tandis que le libre-échange absolu favorise l'établissement des grandes

suprématies industrielles et maritimes. Aussi suffit-il de dire, après Thiers, que SI LA LIBERTÉ POLITIQUE EST LA PROTECTION DES FAIBLES, LA LIBERTÉ COMMERCIALE (*intempestive*) EST LE TRIOMPHE DU PLUS FORT[1].

Dira-t-on que, en protégeant les faibles contre les prétendus bienfaits du commerce avec les plus puissants, on comprime le développement de la richesse du monde? Non, si l'on a bien compris que, partout, le marché intérieur étant le principal foyer d'activité, c'est par l'impulsion d'industries nationales florissantes, en chaque pays, que peut s'élever la sève abondante qui doit alimenter les échanges internationaux et accroître le bien-être de l'humanité.

§ II.

Les intérêts et les droits de la consommation.

721. On oublie le consommateur, disent les libre-échangistes; on le sacrifie au producteur. C'est supposer qu'il existe dans la société deux classes distinctes de personnes dont les intérêts seraient antagoniques, les unes produisant les autres consommant. Or, on a déjà fait remarquer qu'en très-grande majorité les membres du corps social sont producteurs en même temps que consommateurs (nos 217 et 697). Admettons cependant qu'on puisse dans une certaine mesure distinguer l'intérêt de la production et celui de la consommation. Nous devrons examiner alors si les mesures douanières ont pour effet de rendre l'existence plus difficile, plus onéreuse. Si ce grief était fondé, ce serait au point de vue de l'utile une objection décisive contre tout système de protection; car, selon nous, la production n'a pas pour but l'accumulation des capitaux, mais l'abondance et le bien-être. Dira-t-on que plusieurs classes de personnes, ainsi celles qui vivent exclusivement de leurs rentes, celles qui pra-

[1] Il faut recommander cette profonde pensée, inspirée par le plus pur bon sens, à une certaine École libérale qui accueille sans contrôle suffisant les doctrines qui se présentent sous le couvert parfois mensonger de la liberté. La liberté commerciale absolue compte des partisans qui lui manqueraient aussitôt si on la leur montrait sous son autre aspect, celui des monopoles industriels et commerciaux au profit des plus forts.

tiquent des professions libérales ou encore les fonctionnaires sont consommateurs et non producteurs de richesses; qu'elles souffrent des mesures douanières sans en profiter? Il faudra voir la réalité de cette objection (n° 723). Si elle était fondée on pourrait accuser d'injustice les droits de protection puisqu'ils auraient pour effet d'appauvrir les uns et d'enrichir les autres. Il ne s'agirait plus d'une question d'utilité, la légitimité des droits protecteurs serait également en cause.

722. A. **De l'utilité des droits protecteurs au point de vue de la consommation.** — Commençons par la question d'utilité (bien qu'elle dût être subordonnée à la question de justice s'il existait entre elles deux une opposition qu'on ne pût réussir à faire disparaître). Acheter là où l'on produit au meilleur marché, selon la formule du libre-échange, n'est-ce pas le moyen de vendre à bon marché? Vouloir produire plus chèrement les mêmes choses que l'étranger et écarter les concurrences rivales, n'est-ce pas vouloir vendre plus cher? Avec une somme déterminée de revenus, le consommateur aura plus de jouissances sous le régime du libre-échange que sous un régime restrictif. Celui-ci produit la disette, la cherté; celui-là l'abondance, le bon marché. Bastiat, dans un petit écrit intitulé : *Deux pertes contre un profit*, prouve de la manière suivante l'enchérissement et la privation dont est victime le consommateur par l'effet d'un droit protecteur : supposons, dit-il, qu'un couteau anglais se donne en France pour 2 fr. Admettons qu'un couteau semblable ne puisse se faire chez nous à moins de 3 fr. Les couteliers disent au gouvernement : Empêchez d'acheter en France des couteaux anglais, nous fabriquerons des couteaux pareils à 3 fr. Ce renchérissement d'un franc sera gagné une fois, mais perdu deux fois par la France. Dans la limite des 2 fr., prix du couteau en Angleterre, l'industrie française ne perd ni ne gagne. La coutellerie encouragée attirera des capitaux qui fussent allés vers une autre industrie, la ganterie par exemple. Mais il y a un troisième franc dont il faut suivre la trace; c'est cette valeur qui est gagnée une fois et perdue deux fois. Elle est gagnée une fois par l'industrie protégée, cela est évident, mais s'il n'y avait pas eu surenchérissement, l'acheteur se fût procuré un livre avec le franc qu'on lui eût laissé. Au gain du coutelier on peut donc opposer la perte du libraire; mais,

ajoute Bastiat, « reste à examiner votre propre situation, à vous acheteur, à vous consommateur. Ne saute-t-il pas aux yeux qu'avant la prohibition vous aviez pour vos 3 fr. un couteau et un livre, tandis que depuis vous ne pouvez avoir pour vos mêmes 3 fr. qu'un couteau et pas de livre ? »

Il faut bien se garder de répondre à l'objection que si le coutelier gagne le troisième franc, il pourra lui-même acheter le livre. La protection n'est légitime que par l'impossibilité actuelle de la production indigène de fabriquer à aussi bas prix que l'étranger; le troisième franc que reçoit le coutelier ne doit être qu'une compensation d'un coût de production plus élevé que celui du fabricant anglais. Aussi semble-t-il bien qu'on puisse poser ce dilemme : protection nécessaire, mais privation pour le consommateur; ou protection inutile, mais déplacement arbitraire de richesse et de jouissance en faveur du producteur protégé et au détriment du consommateur.

723. Libre-échange et bon marché. — L'objection est assurément très-forte et il importe de l'examiner de près, car c'est la considération du bon marché des produits qui a déterminé tant de convictions en faveur du libre-échange absolu. La réfutation peut être faite à plusieurs points de vue différents :

1° En supposant que le bon marché dont on parle fût réel, ce ne serait une considération décisive que s'il était permis de faire une assimilation complète entre l'économie privée et l'économie nationale. Que cherche le consommateur dans son propre intérêt ? la moindre dépense. Quel est le but de l'économie nationale ? le développement des forces productives qui doit conduire à la prospérité publique. Ne dites pas au consommateur que s'il soutenait par ses achats une industrie nationale qui vend aujourd'hui ses produits plus chèrement que l'industrie étrangère, il obtiendrait vraisemblablement, par la suite, ces mêmes produits à meilleur compte que celle-ci ne pourrait les lui donner. Les calculs de l'intérêt privé sont presque toujours trop étroits pour payer d'un sacrifice temporaire un avantage lointain mais durable. Ce que quelques-uns feraient en ce sens serait inefficace. Des mesures collectives inspirées par la prévoyance de l'État sont nécessaires. La mission de l'État est de préparer le bien-être et l'abondance, même au prix d'une cherté momentanée. Il n'est pas sans exemple qu'une fabrication encouragée à ses débuts

soit parvenue à se faire à meilleur compte par l'industrie nationale que par l'industrie étrangère primitivement beaucoup plus économique. Peut-on comparer, par exemple, la surélévation des prix qui a suivi au siècle dernier, en Angleterre, la prohibition des tissus de coton de l'Inde au bon marché actuel de la fabrication britannique, et surtout à l'immense source de capitaux et de salaires qui a été ouverte par la prévoyance de l'autorité publique? Comment pourrait-il se faire, d'ailleurs, que si les forces productives se développent par la production, le résultat final de l'expansion économique fût la cherté et la misère?

2° Supposons encore que les consommateurs des produits importés les payent moins cher. Sera-ce un profit net pour la consommation? Non, si sous le régime de la liberté des échanges se développent les exportations d'autres produits et qu'il soit vrai de dire que les produits s'échangent contre les produits. En effet, les exportations soustraient au fonds de consommation du pays des quantités de certains produits dont par suite le prix doit se relever, les conditions d'offre et de demande se trouvant modifiées : si par exemple on exporte beaucoup de vins, de légumes, de fruits, de beurre, il y aura enchérissement de ces denrées[1].

3° Il y a autre chose à dire : le libre-échange absolu promet le bon marché, mais est-il bien sûr qu'il puisse le garantir? La promesse n'en serait pas trompeuse si les industries exposées à la concurrence pouvaient lutter à armes égales; mais, au cas contraire qu'on est en droit de supposer, puisque la doctrine étant cosmopolite s'applique à des civilisations très-inégales, en sera-t-il de même? Non assurément, car l'industrie étrangère qui a la supériorité sur les industries similaires du pays, dès qu'elle sera en possession exclusive des débouchés extérieurs, demandera des prix de monopole. Le consommateur devra les subir, à moins que, à cette suprématie industrielle spéciale, le pays d'importation puisse opposer une autre suprématie industrielle aussi avantageuse dans la lutte du commerce international, c'est-à-dire donnant lieu à une demande égale de l'étranger. Mais, on le voit, le seul fait que la valeur respective de ces

[1] C'est l'observation très-judicieuse que fait M. Coste, *op. cit.*, p. 235, 236.

produits se réglera d'après les conditions de l'offre et de la demande (conditions extrêmement variables selon la nature et la quantité des produits échangés), suffit à infirmer la promesse absolue du bon marché.

4° Il y aurait grande témérité d'ailleurs à prétendre que le consommateur supporte tout l'enchérissement résultant des droits établis à l'importation sur les produits étrangers. A l'affirmation de Bastiat, tant de fois reproduite comme un axiome par les libre-échangistes, opposons sur ce point la doctrine de St. Mill sur les valeurs internationales, beaucoup plus scientifiquement établie : d'après cette doctrine, les droits de douane, comme les frais de transport, peuvent tomber pour la totalité ou pour une partie à la charge des étrangers. Des distinctions sont nécessaires. St. Mill nous en fournit quelques-unes.

Son raisonnement porte sur des droits à l'importation ayant un caractère fiscal et non protecteur. « Si d'abord l'établissement de l'impôt ne diminue pas la demande, il laissera le commerce exactement au point où il était auparavant. Nous importerons et exporterons autant, et le montant de l'impôt sortira en entier de nos poches, » c'est-à-dire de celles des consommateurs dans le pays d'importation. Mais cette première hypothèse est presque fictive : l'établissement d'un impôt diminue presque toujours la demande et, en même temps, il oblige les vendeurs à réduire leurs profits s'ils veulent conserver leurs débouchés. Le résultat définitif est donc de faire retomber la charge de l'impôt non sur le consommateur national mais sur l'étranger. « On peut poser en principe, dit St. Mill, qu'un droit à l'importation, lorsqu'il exerce l'action d'un impôt et n'équivaut pas à une prohibition totale ou partielle, tombe presque toujours sur les étrangers qui consomment nos marchandises et que c'est par ce moyen qu'une nation peut s'approprier, aux dépens des étrangers, une part plus grande que celle qui lui aurait appartenu dans la fécondité du travail et des capitaux du monde, qui résulte de l'échange des marchandises entre les nations[1]. »

[1] St. Mill, *op. cit.*, t. II, liv. V, ch. IV, § 6, p. 417. V. ci-dessous, n° 746, ce qui est relatif à l'incidence des droits d'exportation. Dans le *Traité des finances*, M. Leroy-Beaulieu se borne à reproduire l'adage banal que le droit protecteur pèse sur le consommateur. Il n'examine pas la question d'incidence. Toutefois, à propos de l'impôt des patentes (t. I, p. 413), il prend

L'incidence des droits d'importation ayant le caractère de droits de protection se réglera-t-elle autrement? Selon St. Mill ces droits sont nuisibles parce qu'il apprécie les effets du commerce international au point de vue exclusif de la valeur des produits échangés, mais il n'est pas douteux que la même distinction ne doive être faite. Si la demande à l'étranger n'était pas affectée par le droit de douane, ce qui serait possible par suite d'un accroissement de consommation, ce droit produirait tout son effet au détriment du consommateur dans le pays d'importation; au cas contraire la demande serait d'abord réduite, mais le pays exportateur, puisque la demande de ses produits serait diminuée, se trouverait placé dans une situation moins favorable pour l'échange, autrement dit c'est lui qui subirait en partie le droit dont ses produits sont frappés. L'incidence des droits de douane, comme celle de tout autre impôt, dépend des conditions de l'offre et de la demande (V. ci-dessous, n° 1241). Seulement elle est ici plus compliquée en ce que l'effet du droit de douane est très-différent selon la part que les quantités importées occupent relativement à la production nationale; si cette part est de 1/10e ou de 1/20e, l'effet du droit sera beaucoup moindre que si elle était du quart ou de moitié. Il faut tenir compte de cet élément pour dire si, et dans quelle mesure, le droit de douane peut restreindre la demande.

Un autre élément à considérer est le rôle de la spéculation et des intermédiaires : lorsqu'il s'agit de choses dont l'approvisionnement se fait directement, le producteur étranger ajoutera souvent le montant du droit de douane sur sa facture. Lors au contraire que les approvisionnements sont opérés grâce aux spéculateurs et que, ce qui a lieu pour les denrées alimentaires, les produits passent entre les mains de plusieurs intermédiaires avant d'arriver au consommateur, la répercussion du droit de douane ne se fait pas ou ne se fait que d'une manière incomplète.

Il y a lieu enfin et surtout de tenir compte de la nature des

en considération pour l'incidence entre nationaux le régime du commerce international. Le seul auteur en France qui l'ait sinon traitée du moins effleurée est M. Amé : il admet, suivant les cas, ou bien que l'étranger abaissera ses prix de la totalité ou d'une partie des droits « pour ne pas perdre ses débouchés » ou que les nationaux subiront un enchérissement égal au montant des droits. La question méritait d'être analysée de plus près. — Cf. Lexis, *op. cit.*, t. II, p. 925 et suiv.

marchandises. Pour une denrée d'absolue nécessité la demande se resserrera peu et le droit aura tendance à relever d'autant le prix, si aucune autre cause n'en vient neutraliser l'effet. Pour des objets dont la consommation peut être évitée, la réduction de la demande dépendra de l'aisance des populations et des habitudes de vie. En ce qui concerne les consommations de luxe, plus que pour toutes les autres, les prévisions relatives à l'effet du droit sont incertaines (V. ci-dessous, n° 1242). Théoriquement donc, l'enchérissement des produits n'est pas un effet nécessaire mais seulement un effet éventuel et hypothétique de la protection[1]. Il se peut que l'étranger contribue à une partie ou à la totalité du droit.

En présence de cette conclusion, les libre-échangistes ont formulé une objection très-spécieuse : de deux choses l'une, ont-ils dit, ou bien le droit protecteur produit la cherté, ou bien s'il ne surélève pas les prix, il n'est réellement pas protecteur; établi pour venir en aide au producteur qui, à raison de la concurrence étrangère, n'obtiendrait pas un prix rémunérateur, le droit est inefficace s'il ne rehausse pas le prix d'une valeur égale. — C'est cette dernière affirmation qui est fausse : le droit est protecteur même au cas où il n'opère aucun relèvement des prix; il est protecteur par cela seul qu'il prévient ou arrête l'avilissement des cours. C'est, comme on le verra par la suite (n° 754), ce qui a eu lieu pour le blé en France depuis les droits établis par les lois de 1885 et de 1887 : les surtaxes n'ont pas fait payer le blé plus cher que dans la période qui a précédé leur établissement. Qu'on ne se hâte pas de conclure

[1] De ce que nous venons de dire il est très-intéressant de rapprocher la lettre de M. de Bismarck au Conseil fédéral en 1878. « Les droits financiers imposés sur des produits qu'on ne trouve pas chez nous et dont l'importation est indispensable, ne frapperont, en partie du moins, que l'indigène seul. Au contraire, lorsqu'il s'agit d'articles que l'industrie indigène produit, dans une mesure et dans une qualité suffisantes pour l'usage de notre pays, le producteur étranger subira seul l'imposition pour pouvoir concourir sur le marché allemand. Enfin, dans les cas où une partie des besoins des pays ne pourra être satisfaite que grâce à l'importation étrangère, le concurrent étranger sera presque toujours forcé de se charger d'une partie et souvent de la totalité du droit et de diminuer par conséquent d'autant le bénéfice qu'il a eu jusqu'ici. Ce fait ressort de l'intérêt que l'étranger manifeste partout à empêcher l'introduction ou l'augmentation de ces droits de douane dans n'importe quelle branche. »

que l'agriculture n'a pas été protégée, que le droit a manqué le but proposé. S'il n'avait pas été créé, l'agriculture, débordée par les importations américaines n'obtenant plus un prix suffisant, eût abandonné la culture du blé. Un droit qui ne produit pas une surélévation des prix peut donc avoir un effet utile; il permet à une industrie productive de traverser une crise qui eût été funeste, sous le régime de la liberté pure, et non seulement de se soutenir mais de se développer. — Parfois on insiste et l'on dit qu'en l'absence du droit, le consommateur eût profité d'une réduction de prix dont l'établissement de ce droit l'empêche de bénéficier. Nous voilà loin déjà de l'affirmation de Bastiat et de l'accusation lancée contre la protection d'affamer le peuple. Un écart peut, il est vrai, se produire entre le prix du produit taxé dans le pays d'importation et son prix sur les marchés où il pénètre librement, mais cet écart n'a pas toujours pour cause certaine la différence de régime commercial. Il peut aussi bien tenir à la situation privilégiée d'un marché sur lequel se font les approvisionnements les plus considérables; ainsi à Londres et à Anvers, avant comme depuis les surtaxes, les cours du blé ont été inférieurs aux cours français.

5° Malgré tout ce qui vient d'être dit, supposons, cependant, que des droits protecteurs agissent sur les prix : le renchérissement serait-il un grief décisif contre les mesures douanières? Le prix des objets de consommation n'a de signification que comparé au revenu; il vaut mieux payer un peu plus cher, mais avoir de quoi acheter que de subir, en présence d'objets offerts à vil prix, le supplice de Tantale faute d'avoir le moyen de se les procurer. Des exemples bien simples montrent combien la considération du revenu l'emporte sur l'économie que pourrait procurer la suppression des tarifs de douanes : la suppression des droits sur le blé serait un avantage pour une famille d'ouvriers en cotonnade dont le salaire annuel est, supposons-le, de 2,000 fr. Estimons pour le pain, le prix de 4 kilog. abaissé de 1 fr. 60 à 1 fr. 40 par jour, il s'ensuivra une économie quotidienne de 0 fr. 20 cent. par jour, soit par an une réduction de dépenses d'un peu moins de 75 francs. Mais que les cotonnades entrent librement et que les cultivateurs achètent désormais blouses et linge en Angleterre, en sorte que par suite de chômages, de réductions de salaires, le gain annuel soit diminué de 1/5e, la perte pour cette

famille sera de 400 francs[1]! Pour l'immense majorité des hommes, le revenu, c'est le produit du travail. L'essentiel est donc que le travail procure d'abondants revenus[2]; car à quoi, encore une fois, servirait le bon marché, si on ne gagnait pas assez pour en profiter (n° 186)? Nous voilà ramenés à la question de savoir lequel des deux systèmes de la liberté commerciale absolue ou de la protection rationnelle est le plus propre à développer le travail national (nos 704, 705, 714).

On oppose l'intérêt du consommateur à celui du producteur, mais on ne saurait trop le répéter, la plupart des hommes sont à la fois producteurs et consommateurs; ils trouveront donc et au delà, en la première qualité, sous forme de profits ou de salaires, la compensation des sacrifices qu'ils sont exposés à subir en la seconde. Tout le monde, il est vrai, n'est pas producteur de richesses, ainsi le personnel des professions libérales, les fonctionnaires, les rentiers, etc..., mais tous sont intéressés, les uns, au développement du travail national puisque c'est parmi les producteurs que se recrute leur clientèle; les autres à la prospérité des finances, si intimement liée à la prospérité générale. Il n'y a pas davantage à argumenter des inégalités de la protection, ni de ce que, peut-être, certaines industries n'en obtiendront aucune, car les industries protégées étant, par hypothèse, les plus nécessaires parmi les industries du pays, toutes les autres sont indirectement intéressées à leur conservation; si elles dépérissaient, les industries accessoires dépériraient en même temps. Il faut toujours en revenir à la grande loi de solidarité économique entre les différentes branches de la production.

724. Après ces observations doctrinales, on ne sera pas surpris de ce que les réductions de tarifs n'aient pas, en bien des cas, réalisé le bon marché qu'en attendaient les économistes doctrinaires. Bastiat lui-même l'a reconnu dans son écrit *Cherté, bon marché*. Il cite l'exemple suivant : « En France, pour favoriser l'agriculture, on a frappé la laine étrangère d'un droit de

[1] Cf. M. Couteaux, Sénat, séance du 20 nov. 1891, *J. off.*, p. 815, 816.

[2] Citons à ce propos St. Mill : « le bon marché d'un article ne doit pas se mesurer à la somme de monnaie en laquelle il est évalué, mais relativement aux revenus des consommateurs. » V. aussi de Laveleye, *op. cit.*, p. 77 à 83.

22 p. 0/0, et il est arrivé que la laine nationale s'est vendue à plus vil prix après la mesure qu'avant. En Angleterre, pour soulager le consommateur, on a dégrevé et finalement affranchi la laine étrangère, et il est advenu que celle du pays s'est vendue plus cher que jamais. Et ce n'est pas là un fait isolé, car le prix de la laine n'a pas une nature qui lui soit propre et le dérobe à la loi générale qui gouverne les prix. Ce même fait s'est reproduit dans toutes les circonstances analogues. Contre toute attente, la protection a amené plutôt la baisse, la concurrence plutôt la hausse des produits. » Si Bastiat eût vécu, il eût constaté avec la même bonne foi la cherté des denrées alimentaires qui s'est accentuée si gravement depuis le régime de liberté inauguré en 1860, et il n'eût pas hésité non plus à reconnaître l'abaissement des prix qui s'est produit en France depuis 1880 à la suite de plusieurs mesures restrictives dont ont été l'objet diverses denrées de consommation, le sucre, les viandes salées, les céréales. Une surtaxe de 7 francs sur les sucres bruts n'a pas empêché les cours de s'abaisser de 50 fr. 75 les 100 kilog. en 1883, à 35 fr. 50 en 1891, et ces derniers cours, si réduits, n'ont été supérieurs, au maximum, que de 1 fr. 40 à ceux de l'Angleterre ou de la Belgique. Sur les sucres raffinés entre Paris et Londres la différence n'excède pas 5 centimes au kilog. L'effet de la prohibition des viandes de porc américaines, motivée par l'intérêt de la santé publique, a été des plus remarquables : l'élevage s'est développé en France, grâce à la culture d'une betterave plus riche, de telle façon que le prix de la viande de porc de 1 fr. 71 en 1881 est tombé à 1 fr. 43 en 1891. Sur le blé, les droits n'ont pas eu un effet général moins satisfaisant, mais c'est à l'occasion de la législation douanière sur les céréales qu'il en sera question (n° 754). Cependant, sous l'influence de ces mesures protectrices, la production nationale a fait de rapides progrès. Ce sont notamment les progrès de l'élevage et ceux des rendements à l'hectare qui ont amené l'abaissement des prix.

On se hâte trop souvent de conclure au bon marché ou à la cherté d'après le régime des échanges. Ce n'est que l'un des éléments de la question. Les cours dépendent principalement de l'état de notre production : tant qu'elle n'est pas étouffée par la concurrence étrangère, c'est d'après le coût de production intérieure que se règlent les prix. Un autre élément dont l'interven-

tion déjoue les prévisions est enfin la spéculation : la spéculation à la hausse sur les denrées de première nécessité a de bien autres conséquences qu'un droit de douane modéré. En 1888, sur l'annonce d'un déficit dans la récolte des céréales en France, un syndicat d'accaparement se forme à Chicago et pendant quelques jours les cours s'élèvent aux États-Unis où la récolte avait été très-abondante de 1 dollar par bushel à 2 dollars. En novembre 1888, les 100 kilogs étaient vendus 21 fr. 50 à Chicago et 18 fr. 30 seulement à Londres ! N'est-il pas manifeste qu'un pays dont la production intérieure serait abandonnée sans protection à la concurrence extérieure serait à la merci des tentatives de syndicats d'affameurs (n° 571). Enfin, il est étonnant qu'on montre tant d'intolérance à l'égard des mesures douanières, tandis qu'il existe d'autres charges qui pèsent sur la consommation usuelle, notamment sur les boissons, la viande, etc..., d'un poids beaucoup plus lourd, à savoir les impôts de consommation et spécialement les octrois. Du chef de l'octroi à Paris les vins payent 10 fr. 60 par hectolitre. L'impôt d'État n'est guère moindre, soit au total près de 19 francs par hectolitre! N'est-il pas évident que l'intérêt du consommateur n'est, comparativement à ces taxes, engagé que dans une mesure beaucoup plus faible par les mesures douanières!

725. **Légitimité des mesures de protection.** — Des objections assez spécieuses ont été produites contre les mesures restrictives au point de vue de la justice : les unes relatives à la situation privilégiée faite aux producteurs en faveur desquels les droits sont établis ; les autres concernant l'enchérissement supposé des marchandises protégées. Dans sa polémique, Bastiat a donné la première place à ces griefs contre le système protecteur et l'on devrait avec lui répudier toute mesure restrictive si elle constituait, pour employer ses propres expressions, un *monopole*, un *vol à la prime*[1], une *spoliation*, un acte de *communisme légal*.

Il est tout d'abord bien facile d'écarter l'objection de monopole qu'on est étonné de trouver tant de fois sous la plume de Bastiat après que J.-B. Say l'avait lui-même abandonnée sur l'observation de Ricardo : « M. Ricardo (écrit J.-B. Say), me pa-

[1] Cette expression se réfère à l'un des modes de protection des producteurs nationaux lequel consiste dans une prime d'exportation.

raît avoir ici raison contre moi. En effet, quand un gouvernement prohibe un produit étranger, il ne saurait élever dans l'intérieur les bénéfices qu'on fait sur sa production au-dessus du taux commun des profits ; car alors les producteurs de l'intérieur en se livrant à ce genre de production en ramèneraient bientôt par leur concurrence les profits au niveau de tous les autres. » Mac-Culloch réfute la même erreur avec plus de netteté encore : « L'avantage qui résulte du monopole (ce qui suit prouve que l'auteur se sert de ce mot abusivement) est en réalité insignifiant. Par suite de la libre concurrence entre les producteurs nationaux, l'exclusion de certains produits fabriqués étrangers ne peut élever, au-dessus du niveau commun, les profits de ceux qui en fabriquent de semblables dans le pays, et ne fait qu'attirer vers une branche particulière d'industrie une plus grande quantité de capitaux. On n'a jamais soutenu que les industries protégées fussent plus lucratives que celles qui sont exposées à la concurrence. » Bastiat fait au contraire constamment cette supposition, démentie par la réalité, de manière à fournir des prétextes aux socialistes contre l'exploitation industrielle par les capitalistes qu'ils appellent également les *monopoleurs*[1].

Où y a-t-il spoliation, vol à la prime, communisme légal ? Dans la supposition que le droit imposé sur les produits étrangers ou l'encouragement quelconque donné à la production nationale est supporté par le consommateur. On sait combien cette supposition est hasardée, mais elle n'est pas absolument irréalisable, et cela suffit pour que nous en tenions compte au point de vue du vice d'illégitimité tout comme si elle était toujours entièrement vérifiée. On suppose de plus que la surélévation de prix subie par le consommateur est accompagnée d'un enrichissement égal du producteur privilégié. Voici en effet ce qu'écrit Bastiat : « Le monopoleur qui, de par une loi de sa façon, m'o-

[1] Qu'on lise, notamment dans les *Sophismes* et dans les *Petits Pamphlets*, les écrits intitulés : *le Percepteur aux artisans et aux ouvriers*, *la Protection et les trois échevins*, *le Vol à la prime*, etc. ; peut-être trouvera-t-on comme nous, que l'entraînement de la lutte contre la ligue des intérêts protectionnistes, si fortement représentés au sein des assemblées parlementaires de ce temps, et parfois si égoïstes dans leur résistance aux réformes, excuse à peine de telles vivacités de polémique, mais on est plus choqué encore de les retrouver dans les articles de la Presse économique contemporaine.

blige à lui payer 20 fr. ce que je puis avoir ailleurs pour 15 ne me soustrait-il pas frauduleusement 5 qui m'appartiennent? » Partout la même idée de spoliation directe : par exemple, si au vigneron, le percepteur demande un tonneau de vin, c'est au profit du fabricant de drap, etc. La polémique contemporaine réédite les mêmes formules; elle parle aussi de puiser dans les poches de tous pour donner à quelques-uns, d'enrichir les uns au prix de la ruine des autres, d'exploiter la masse des consommateurs[1].

726. Avec de tels arguments on se donne facilement raison, mais en passant à côté de la question : le droit protecteur est en effet destiné à compenser l'infériorité de force économique du producteur et non à l'enrichir. Dans l'intérêt général du pays, le législateur, qui juge utile d'acclimater une industrie, accorde une sorte d'assurance contre une perte fatale à ceux qui y consacrent leur travail et leur capital. Toute éducation exige des sacrifices temporaires; le consommateur les paye moins aux industriels qui s'exposent qu'à l'État dans l'intérêt de l'industrie nationale.

On raisonne comme si la protection garantissait un profit au producteur; c'est absolument inexact. L'État, en France, a bien imaginé quelque chose de semblable en faveur des compagnies de Chemins de fer, c'est le système de la garantie d'intérêts, mesure exorbitante qui engage les finances de l'État à raison d'entreprises dont il n'a pas la direction (V. ci-dessous, nos 1165 et suiv.). Mais les droits à l'importation doivent seulement donner aux industries, que le régime de la liberté étoufferait, la possibilité de soutenir la concurrence : ce n'est pas le droit à des profits pour toute entreprise même mal conduite. La concurrence subsiste entre les producteurs nationaux et entre eux et les producteurs étrangers, mais, relativement à ceux-ci, dans des conditions générales d'égalité. Seuls, les établissements bien dirigés et qui produisent économiquement seront en état de soutenir cette double concurrence. Eh bien! chose étrange, quoique le

[1] C'est parce que les idées et les formules de la polémique n'ont pas changé que, pour éviter les personnalités, nous continuons dans la suite de ces développements à mettre en cause Bastiat plutôt que les auteurs des polémiques passionnées auxquelles la refonte de notre régime commercial a donné lieu récemment.

système de la garantie d'intérêt soit une véritable subvention directe et que les droits protecteurs ainsi définis ne constituent qu'un avantage indirect et aléatoire, la garantie d'intérêt n'a pas soulevé parmi les publicistes des protestations à beaucoup près aussi vives que les mesures douanières !

Pour Bastiat, le protectionnisme est du communisme [1] : c'est un système d'impôts levés sur le consommateur au profit de quelques particuliers; car Bastiat paraît supposer que les patrons seuls en profitent... comme si les ouvriers des industries protégées ne devaient pas trouver plus de travail et de salaires! Le législateur, accordant aux chefs d'industrie une prime contre les risques de la production, s'engage, dit-on, dans la voie du socialisme, car pourrait-il refuser de protéger l'ouvrier contre le manque de travail? Le droit au travail serait un corollaire du système protecteur [2]. Enfin, la protection est contraire au droit, à la propriété : « l'échange est un droit naturel comme la propriété. Tout citoyen qui a créé ou acquis un produit doit avoir l'option ou de l'appliquer immédiatement à son usage ou de le céder à quiconque, sur la surface du globe, consent à lui en donner l'objet qu'il préfère [3]. »

727. « On ne doit d'impôt qu'à l'État. » Rien de plus vrai; examinons donc d'abord si les mesures de protection violeraient ce principe incontestable. Elles sont établies sous la forme presque exclusive de droits à l'importation. Or les droits à l'importation, perçus par l'État, constituent une ressource fiscale et ressemblent de tous points à un impôt. Mais, dira-t-on, ils ont une conséquence indirecte favorable à certaines industries..... Si l'on veut parler de monopole, comme le fait si complaisamment Bastiat, la réponse est déjà faite. Si, maintenant, l'on fait allusion au développement industriel que permet la protection, rien alors n'est plus légitime : l'État doit veiller au développement des forces productives et personne ne conteste que, lorsqu'il s'agit de l'établissement des impôts ordinaires, il n'ait à se soucier de répartir équitablement les charges fiscales. En faveur

[1] V. Bastiat, *Lettre à M. Thiers : Protectionnisme et Communisme.*

[2] V. Bastiat, notamment *Spoliation et lois* dans les *Petits Pamphlets*, t. II.

[3] V. Déclaration de l'Association française du libre-échange en 1847, citée par de Laveleye, *op. cit.*, p. 47.

d'industries souffrantes, les libre-échangistes les plus absolus reconnaissent qu'il est juste d'opérer des dégrèvements sur les impôts particuliers dont elles ont la charge. N'est-ce pas absolument un calcul de même ordre qui conduit à imposer les produits étrangers? Si, par une équitable répartition des charges, on cherche entre les industries nationales à niveler les inégalités de la production industrielle, agit-on autrement quand on donne à certaines de ces industries la possibilité de se défendre contre la concurrence extérieure? La seule différence est que la contribution est ici demandée à l'industrie des autres pays au lieu d'être imposée à une autre branche de la production nationale; ce doit être une raison *à fortiori* de la déclarer légitime.

Il est vrai qu'à côté des droits à l'importation existent aussi, très-exceptionnellement, des primes d'exportation; il serait presque permis d'en faire abstraction, si ce n'était laisser croire qu'elles ne peuvent aucunement se justifier. Ces primes sont payées aux producteurs, mais, au fond, ce sont bien aussi des impôts publics. En effet, lorsqu'on dit que l'État a seul droit à l'impôt, c'est en ce sens que la souveraineté seule peut ériger en obligation, pour les citoyens, le paiement des services d'intérêt collectif; au contraire, il n'est pas de l'essence de l'impôt qu'il soit perçu par un agent fiscal de l'État : on conçoit que des services publics soient rémunérés d'après un tarif au profit des personnes, fonctionnaires ou même simples particuliers, qui les rendent. Qu'y a-t-il ici de différent? Peut-on contester que l'industrie nationale soit un objet d'intérêt collectif? Non assurément. Dira-t-on que les entreprises industrielles sont des entreprises privées? Si le régime de l'industrie est celui des entreprises privées, cela ne supprime pas l'intérêt général de la prospérité des industries ni le devoir d'intervention de l'État en vue de les laisser vivre et progresser[1].

728. Les particuliers qui reçoivent des primes ou qui profitent indirectement des droits protecteurs, si tant est qu'ils aient une rémunération, l'obtiennent parce qu'ils servent d'auxiliaires

[1] La contradiction à tout ceci ne peut être opposée que par l'Individualisme, mais le libre-échange absolu est un corollaire de l'Individualisme. Ce rapport a été parfaitement exposé par l'un des orateurs libre-échangistes, M. Léon Say, Chambre des députés, séance du 11 mai 1891, *Débats, J. off.*, p. 843.

dans une œuvre nationale. Est-ce du communisme légal? Si oui, il faudrait voir le communisme légal dans toute intervention législative qui impose une charge et d'où résulte une restriction au droit de propriété. Le consommateur qui, admettons-le un instant, paye tel produit de l'industrie nationale un peu plus cher que si la liberté commerciale était absolue, supporte une charge publique. Il faudrait nier la légitimité de tout impôt si des droits de douanes établis comme garantie de l'indépendance nationale ou même dans l'intérêt du développement industriel, devaient être regardés comme une violation de la propriété.

On dit cependant que le droit d'échanger est inhérent à la propriété, que c'est une faculté naturelle, préexistante aux législations positives. Soit, la loi ne fait que consacrer le droit de propriété et la liberté du commerce; mais, à côté des droits de l'individu, se placent dans les échanges internationaux des droits de souveraineté. Les mesures restrictives à l'admission des produits étrangers sont des mesures défensives contre l'industrie des autres pays et non des atteintes au droit de propriété des nationaux. Ce qui prouve bien, en cette matière, le pouvoir souverain de l'État, c'est le droit de conclure des traités ou de faire la guerre. Un conflit armé peut produire sur certaines industries le même effet que des prohibitions à l'importation. Soustraits à l'étreinte de la concurrence étrangère, les producteurs nationaux seront mis à même de réaliser des profits; les consommateurs seront privés de l'approvisionnement par la production étrangère. Dira-t-on qu'il y ait matière à une indemnité au profit des consommateurs contre les producteurs? Assurément non. Le droit de commercer est subordonné aux droits inhérents à la souveraineté. En temps de guerre, dit de Laveleye, quand une ville est assiégée, on défend de vendre des vivres aux ennemis, est-ce là aussi une violation de la propriété?

729. Le rapprochement entre les mesures de protection et la garantie du droit au travail en faveur des ouvriers ou d'un minimum de rémunération fut fait à l'Assemblée nationale de 1848. Dans la discussion de la fameuse proposition du droit au travail, plusieurs orateurs (Billault et Crémieux entre autres), invoquèrent l'analogie avec les primes d'exportation et le droit à une rémunération pour l'ouvrier. L'analogie n'est cependant qu'ap-

parente : le droit au travail est un principe communiste parce qu'il implique la revendication d'un droit acquis à un emploi industriel et à un salaire. Au contraire, les droits protecteurs, pas plus les primes d'exportation que les autres, ne garantissent en aucune manière aux producteurs, ni des débouchés, ni un minimum de fabrication, ni un minimum de profits.

CHAPITRE II.

LE SYSTÈME MERCANTILE.
LA PROHIBITION ET L'ANCIENNE POLITIQUE DOUANIÈRE.
LA BALANCE DU COMMERCE.
RÔLE DU NUMÉRAIRE DANS LES ÉCHANGES INTERNATIONAUX.

730. I. **Doctrine mercantile.** — L'origine de la doctrine mercantile est connue déjà (n° 203). Soutenue par Davanzati, Serra, au XVI[e] siècle, par Th. Mun et Locke au siècle suivant, l'idée que les métaux précieux sont la richesse par excellence inspira, pendant deux siècles, la politique douanière dans toute l'Europe. Afin de conserver le numéraire, toute exportation d'or et d'argent fut rigoureusement prohibée; on stimulait, par des primes, les exportations des produits de l'industrie nationale, dans le but d'attirer du dehors l'or et l'argent. Dans la doctrine mercantile ce but l'emporte sur toute autre considération : l'exportation des blés elle-même est laissée libre quoique par ailleurs on pratiquât le système pourvoyeur. Ainsi, en France, sous Sully[1], l'exportation des blés ne fut aucunement entravée. Les industries d'objets de grande consommation étaient aussi encouragées afin de donner plus d'aliment à l'exportation. Enfin, dans les relations de commerce, la préférence était donnée aux pays qui, achetant plus de produits qu'ils n'en vendaient, se trouvaient débiteurs d'un solde réglé par une importation d'or et d'argent. On mettait par contre des entraves au commerce avec les pays auxquels on craignait de devoir un excédent qu'il eût fallu solder en argent.

Personne ne soutient plus que l'or et l'argent soient la richesse par excellence; personne ne propose plus, comme un but toujours désirable, l'accumulation des métaux précieux. On sait que cette accumulation constituerait un désavantage si elle dépassait

[1] V. Pigeonneau, *Histoire du commerce*, t. II, p. 314 et suiv.

la quantité nécessaire pour le règlement aisé des transactions (n°s 529 et 558). En bien des cas d'ailleurs, mieux vaut acheter que vendre : c'est en achetant qu'on obtient les matières premières, le combustible, toutes les choses nécessaires à la fabrication, ou les denrées alimentaires qui font défaut, etc. Mais, si la raison pour laquelle les mercantilistes disaient qu'il faut vendre beaucoup et peu acheter est sans fondement, la thèse que les économistes de l'École anglaise ont opposée à la doctrine mercantile est-elle plus exacte? Est-il vrai, comme ils le disent, « que les produits s'échangent toujours contre des produits? » Sans contredit, les métaux précieux sont une marchandise, mais est-il vrai encore que ce soit une marchandise comme une autre?

731. II. **Système prohibitionniste et ancienne politique douanière.** — Dans la doctrine mercantile, les mesures restrictives du commerce étaient inspirées par le but exclusif d'augmenter au profit de la nation la masse du numéraire et nullement par la pensée de développer ses forces productives. Le système prohibitionniste tendait au contraire à ce dernier résultat; seulement, comme le système mercantile, il procédait d'une notion erronée quant aux sources de la richesse. D'après le système prohibitionniste, le travail des manufactures donne seul de la valeur aux choses, et seul peut augmenter le nombre des ouvriers. Il importe donc de susciter la création des manufactures, de les protéger en les soustrayant à la concurrence étrangère et de venir en aide aux ouvriers en leur procurant la vie à bon marché. Tel est le programme que Colbert s'efforça de réaliser au moyen des mesures suivantes : 1° élévation des droits à l'importation sur les produits des manufactures étrangères ou même prohibition de ces produits[1] : 2° exemptions de droits ou diminution des droits à l'égard des matières premières destinées aux fabriques et, au contraire, prohibition de la sortie des matières premières pouvant être utilisées par les industries nationales; 3° prohibition de l'exportation des céréales et, en revanche,

[1] Sous le règne d'Henri IV, Laffemas, dans le but de développer les industries nationales et spécialement les industries de luxe, avait déjà recommandé de fermer l'entrée aux produits des manufactures étrangères. Mais Henri IV (édit de 1597) n'établit que quelques prohibitions. La théorie du système que Colbert appliqua plus tard avec tant d'habileté a été supérieurement tracée en 1615 par Montchrétien dans son *Traicté de l'œconomie politique*. V. Pigeonneau, *op. cit.*, t. II, p. 271 et suiv.

encouragements à l'importation[1]. Ce système appliqué avec vigueur est encore connu sous le nom du grand ministre : on dit indifféremment le *Colbertisme*, ou le système prohibitionniste[2]. La direction qu'il donnait aux échanges extérieurs se confondant (sauf en ce qui concerne les céréales) avec celle qui résultait de la doctrine mercantile, on a souvent négligé de distinguer le système prohibitionniste d'avec cette doctrine, quoique le principe en soit au fond tout différent.

Pour apprécier le système prohibitionniste, on doit se placer à deux points de vue : au point de vue scientifique et au point de vue historique. L'étroitesse de la conception scientifique est incontestable; le travail est une source de richesses dans toutes les directions industrielles et non pas seulement dans les manufactures. La différence de traitement pour les produits des manufactures et pour les produits agricoles, ne se trouve donc pas suffisamment justifiée; l'étude de la politique douanière nous montrera quelles raisons on a pu alléguer en vue de réserver la protection aux produits fabriqués, et dans quelle mesure un régime douanier opposé pour l'industrie et l'agriculture pourrait paraître rationnel. A cette première objection s'en joint une autre plus décisive : la doctrine prohibitionniste veut l'isolement, non pas à titre de mesure temporaire, mais l'isolement systématique et permanent; or, c'est là une politique funeste et, en supposant qu'elle fût suivie partout, il arriverait nécessairement de deux choses l'une : ou bien que l'absence de concurrence engourdirait les industries nationales, nuirait au progrès général, ou bien que, ne trouvant pas d'issue au dehors (puisque par hypothèse chaque nation voudrait vendre ses produits et ne pas acheter), les industries nationales seraient fatalement comprimées.

Voilà l'écueil de la prohibition lorsqu'elle devient un système au lieu d'être un expédient temporaire. Or, il est malheureusement arrivé que, non seulement au XVIIe et au XVIIIe siècle, mais de nos jours encore, la prohibition a été érigée en institution normale. C'était bien l'isolement industriel systématique

[1] V. Clément, *Hist. de Colbert*, t. I, p. 364.

[2] L'ancienne politique douanière a eu encore recours à d'autres moyens, ainsi à l'interdiction d'émigrer pour les ouvriers d'élite; à la prohibition d'exporter les machines ou les métiers. Aucun pays n'a poussé plus loin que l'Angleterre les conséquences logiques du système prohibitionniste.

que réclamaient ceux qui, en France, à la veille de 1860 (après une protection séculaire, malgré les succès de nos industries dans les expositions internationales et le développement si rapide de nos exportations d'objets manufacturés), luttaient encore pour le maintien intégral des prohibitions. Ce système méconnaissait les avantages de la concurrence qui est féconde lorsqu'elle s'engage à armes égales. Il n'y a rien de commun entre cette théorie et celle de la protection rationnelle ou de l'éducation industrielle progressive. L'aveuglement des intérêts coalisés explique seul qu'une doctrine aussi surannée ait eu jusqu'à une époque voisine de nous d'ardents défenseurs. Pour n'avoir pas su céder à propos, ils ont entraîné pour un temps la chute non seulement des prohibitions, mais de diverses mesures de protection limitée qui n'avaient pas encore perdu toute raison d'être.

732. Envisagé comme procédé de transition entre le régime agricole et le régime industriel complexe, le système restrictif doit être jugé tout autrement (n° 708). Les faits autorisent à dire qu'il a eu en plusieurs pays et non seulement en France avec Colbert un rôle bienfaisant et nécessaire. C'est aussi à un régime restrictif que l'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche et les États-Unis doivent la prospérité de leur industrie. L'Angleterre, depuis la fin du XVe siècle, mais surtout à partir du règne d'Élisabeth, s'est défendue contre l'industrie des Flandres par de nombreuses prohibitions ; elle lutta ensuite contre la Hollande par le fameux Acte de navigation de Cromwell. En ce siècle seulement, alors que sa suprématie fut solidement assise, elle s'ouvrit au libre-échange [1].

Marie-Thérèse, Joseph II, Frédéric II, Napoléon Ier, ont, sur le continent, pratiqué résolûment le système restrictif. C'est du Blocus continental que date l'essor des manufactures sur le continent, parce qu'elles furent soustraites à l'étreinte de l'Angleterre.

[1] Le système restrictif anglais se distinguait du Colbertisme; l'aristocratie foncière avait fait établir des droits à l'importation sur les céréales : l'agriculture était non moins protégée que les manufactures. Par ailleurs les mercantilistes anglais, notamment Child et Davenant, signalèrent à leurs compatriotes le commerce maritime comme un moyen propre à attirer le numéraire étranger aussi bien que les exportations.

Les États-Unis, au lendemain même de l'Indépendance, ont eu le pressentiment de leur grand avenir industriel : le monopole de l'industrie manufacturière de la métropole avait été l'une des principales causes de l'émancipation. Il semblait, d'après les décrets des théoriciens, que les États-Unis fussent voués, comme la Russie, à l'agriculture et condamnés à fournir l'Angleterre de coton et de blé. Mais, en faisant naître l'industrie manufacturière dans une des contrées du globe les mieux pourvues de houille et de minerai, au milieu d'une population intelligente et hardie, ils ont préparé l'avènement d'une puissance matérielle qui, dès maintenant, à quelques égards, prime celle de l'Angleterre. A plusieurs reprises, en 1806, 1833, 1857, l'abaissement prématuré des droits protecteurs fut suivi de nombreuses ruines. Il faut laisser à l'éducation industrielle le temps de se faire; on s'est gravement trompé en disant qu'il suffisait à une nation, comme à l'individu, de quelques années pour l'apprentissage industriel. L'exemple de la Russie est non moins concluant : le commerce libre avec l'Angleterre ruina ses fabriques. En 1821, le comte Nesselrode constatait officiellement la détresse de l'industrie nationale; depuis, grâce à un système restrictif, la Russie s'est émancipée : son commerce et ses manufactures ont fait de rapides progrès.

A l'inverse, une série de traités léonins permet de juger ce que vaut la liberté commerciale entre nations industrielles de force inégale. En concluant le traité de Méthuen (1703), le Portugal a sacrifié (à l'avantage immédiat des débouchés ouverts à ses vins) son industrie manufacturière ; c'est aussi sous prétexte de concessions faites à nos produits agricoles que le traité d'Eden (1786) exposa les fabriques françaises à une concurrence qui eût amené leur ruine si l'action des événements ne les en eût affranchies. Partout où la liberté des échanges a été appliquée avant l'heure, l'effet a été le même : en Turquie, dans les Indes, il y a eu ruine des fabrications indigènes et établissement de la domination industrielle de l'Angleterre. Ce ne sont là que quelques traits généraux : à propos de la politique douanière, nous aurons à revenir sur l'histoire des traités de commerce et des tarifs, notamment sur l'expérience qui se poursuit aux États-Unis et dont les effets, après avoir été l'objet d'appréciations si divergentes, ne sont plus aujourd'hui sérieusement contestables.

733. La balance du commerce. Examen critique des anciennes doctrines restrictives[1]. — Dans la doctrine mercantile ou dans le système colbertiste, les résultats du commerce international étaient appréciés d'après l'état relatif des importations et des exportations. On dressait un compte des unes et des autres : la balance était dite *favorable* lorsqu'elle se réglait par un excédent d'exportations, et *contraire* dans l'hypothèse où les importations dépassaient les exportations. C'était logique puisque l'excédent d'exportations signifiait pour le mercantilisme l'afflux de numéraire, pour le colbertisme l'enrichissement dû au développement des manufactures. On est d'accord aujourd'hui sur un point, c'est sur l'erreur doctrinale d'où procédaient ces systèmes restrictifs quant à la prééminence de la monnaie ou du travail industriel. Cela suffirait pour les écarter. A notre avis, les anciennes doctrines commettaient une autre erreur c'était de porter un jugement absolu sur les résultats des importations ou des exportations. Il n'est pas exact, que les excédents d'importations impliquent toujours un appauvrissement. Il n'est pas plus vrai, comme quelques libre-échangistes le soutiennent encore, que ces mêmes excédents impliquent toujours un enrichissement. Des distinctions, comme on le verra bientôt (nos 737 et suiv.), sont indispensables.

Mais les écrivains libre-échangistes ont attaqué la doctrine mercantile sur un autre terrain : d'après eux il est déraisonnable de prétendre vendre beaucoup et acheter peu. L'intervention de la monnaie n'empêche pas que le commerce international ne soit un échange : les objets achetés à l'étranger c'est-à-dire importés forment la contre-valeur des objets vendus, c'est-à-dire exportés. Les produits s'échangent contre les produits. Nous voilà en présence de la formule favorite du libre-échange. Si en effet il était absolument vrai que les produits s'échangent contre les produits, le but du système mercantile vendre beaucoup et acheter peu serait chimérique[2].

[1] Comp. sur ce sujet Lexis dans Schönberg, t. II, p. 907 et suiv.

[2] Par une inconséquence singulière, les libre-échangistes qui réfutent la doctrine mercantile lui reprochent d'assimiler les nations à des commerçants pour lesquels les ventes sont des bénéfices. Les nations demandent au commerce international les choses qui leur manquent en vue de les consommer, les importations sont donc pour elles un avantage. Leur but

734. La loi dite « des débouchés » et la balance du commerce. — J.-B. Say n'a pas découvert mais vulgarisé cette prétendue loi économique selon laquelle « les produits se payent avec des produits » et qui est connue sous le nom de « loi des débouchés. » Avant lui Mercier de la Rivière avait écrit sous une forme plus absolue encore : « tout acheteur doit être vendeur et ne peut acheter qu'autant qu'il vend, par conséquent tout vendeur doit être acheteur et ne peut vendre qu'autant qu'il achète; donc chaque vendeur doit par les achats qu'il fait à son tour fournir aux autres l'argent pour acheter les marchandises qu'il veut leur vendre[1]. » Tout produit créé sert de débouché à un autre produit : nul doute que cette théorie n'ait été imaginée en vue de réfuter la doctrine mercantile. Fixés sur son origine nous avons à examiner ce qu'elle vaut. Or, que l'on envisage les rapports de deux particuliers ou de deux États, l'assertion que l'un ne peut vendre que si l'autre achète n'est vraie ni en raison ni en fait. Pourquoi l'un ne pourrait-il pas vendre à l'autre une valeur double de celle qu'il lui achète ?

« Les produits s'échangent contre des produits. » Voilà ce qu'il nous est impossible d'admettre en thèse absolue. N'est-il pas évident qu'un pays peut solder ses exportations avec autre chose que des envois de marchandises, avec des capitaux, avec des biens-fonds même, ou ce qui paraîtra plus saisissable, avec des parts d'actions dans ses entreprises industrielles (chemins de fer, mines, usines, etc.) ? L'équilibre se fera toujours entre les achats et les ventes, mais le prix d'achat au lieu d'être une portion du revenu sera une fraction du capital de la nation. « Au fond, a dit encore J.-B. Say, on ne consomme que ce qu'on a produit. » Cela est vrai, mais le capital est un produit aussi bien que des marchandises, et un prodigue qui dissipe ses biens ne consomme aussi que ce que ses ancêtres ont produit; seulement il se ruine. En serait-il autrement des nations[2] ? L'hypothèse du

n'est pas de spéculer sur la valeur des produits exportés. C'est cependant sur le rapport des valeurs importées et exportées que les doctrines libre-échangistes sont basées (nos 698 et suiv.).

[1] Mercier de la Rivière, *Ordre naturel des sociétés*, t. II, p. 542.

[2] On a objecté que, dans le cas où l'étranger fait des placements en biens-fonds ou en valeurs industrielles, le capital reflue par l'effet de ce placement dans le pays d'où il était sorti; cela est vrai, mais les revenus de ce capital seront payés au dehors et y seront dépensés. On reconnaît,

solde des importations avec le capital est-elle fictive? Non, certes, car il se peut que la nation qui paie avec son capital y soit contrainte : ou bien, parce que son industrie ne produit pas des marchandises de valeur égale à celles qu'elle demande à l'étranger, ou bien encore parce que les étrangers n'ont pas besoin de ses marchandises. C'est qu'en effet les nations ne font pas entre elles un simple troc; elles vendent ou achètent. S'il n'en était pas ainsi en certain cas les offres respectives ne se rencontreraient pas : si nous achetons du coton à l'Angleterre et que nous n'ayons que du vin à lui offrir, il se peut que l'Angleterre se borne à nous vendre, sans nous acheter, car elle peut trouver avantage à importer des vins hongrois ou portugais.

Les statistiques douanières nous montrent qu'en fait les importations d'un pays ne sont pas compensées par nos exportations dans ce pays. Prenons pour exemple le commerce de la France avec la Russie : en 1889 les importations de Russie en France se sont élevées à 210 millions, tandis que les exportations de France en Russie n'atteignaient pas 18 millions. N'est-il pas bien certain que ce n'est pas avec moins de 18 millions que la France a pu payer sa dette de 210 millions d'importations? Non, dans les rapports entre deux individus ou entre deux nations, on ne peut maintenir sans paradoxe que toujours les importations compensent les exportations.

Souvent la thèse qui nous occupe ne se présente plus comme Mercier de la Rivière la formulait. Les produits s'échangent contre les produits ou payent les produits, dit-on maintenant, en prenant le commerce international dans son ensemble : ainsi au total les importations de la France formeraient la contre-valeur de ses exportations avec le reste du monde.

Est-ce à dire que les statistiques douanières, si elles étaient bien établies, devraient aboutir à une même valeur totale pour les importations et les exportations? C'est bien ainsi que l'ont entendu certains économistes[1], ils attribuent à l'imperfection des relevés officiels, les excès ou d'importations ou d'exportations. Personne

à cette situation, l'absentéisme, et il n'y a pas à rappeler ici les inconvénients qui en sont la conséquence (n° 427). De Laveleye, *op. cit.*, p. 87 et suiv.

[1] V. Joseph Garnier, *Traité d'écon. politique*, 7e éd., p. 442.

sans doute aujourd'hui n'essaierait cette explication. Les excédents d'importations ou d'exportations ont été soumis à des analyses qui en ont fait apparaître les véritables et multiples raisons.

J.-B. Say montre diverses causes d'où peut résulter un excédent d'importations et comme corollaire de son principe que les marchandises sont payées par des marchandises, il conclut « qu'il faut pour que les commerçants trouvent leur compte à faire le commerce que les importations surpassent en valeur les exportations, et il ajoute : c'est ce qu'on a fort ridiculement appelé jusqu'ici une balance défavorable et d'autant plus défavorable que nous faisons avec les étrangers un commerce plus lucratif[1]. » Bastiat mesure aussi « le profit national dans le commerce extérieur par l'excédent des importations. » Cet excédent, a-t-on dit plus brièvement, représente les bénéfices de nos commerçants. C'est la contre-partie de la doctrine mercantile ; c'est la balance du commerce prise à rebours et mise au service du libre-échange. Cette antithèse a aussi été expressément formulée par un économiste libre-échangiste, Baudrillart. « On disait que la balance du commerce était favorable quand l'excédent était en faveur de l'exportation ! Comme si l'importation qui représente les objets utiles au travail et à la vie entrant dans le pays n'était pas l'expression plus directe et plus immédiate du bien-être que l'exportation, expression des choses utiles qui s'en vont. » — Mais alors si l'exportation est l'*expression des choses utiles qui s'en vont*, d'où vient que ce soit, en faveur des industries d'exportation que les libre-échangistes demandent l'abaissement des barrières douanières? Il y a là une irréductible contradiction de principes et de vues.

Pour l'École mercantile la balance est défavorable quand il y a un excédent d'importations; au même cas elle est favorable dans la doctrine du libre-échange. Il est rare que des oppositions doctrinales aussi flagrantes ne procèdent pas d'un défaut d'analyse. Lors surtout que la controverse persiste, que malgré les condamnations fulminées d'une façon hautaine, les esprits ne sont pas gagnés sans partage à ce qui leur est présenté comme la vérité scientifique, c'est qu'en réalité à côté d'une part de vérité

[1] J.-B. Say, *Cours complet*. 4e part., ch. 13, p. 272, éd. in-4°.

il y a une part d'erreur dans la nouvelle doctrine; c'est que par réaction contre la doctrine ancienne elle a dépassé le but.

Afin d'arriver à déterminer la véritable signification des importations et des exportations, nous allons rechercher : 1° comment se règlent les créances et les dettes des nations; le rôle du numéraire et du change; 2° comment doivent se décomposer les importations et les exportations et par suite quelles sont les causes variables des excédents des unes ou des autres.

735. **Rôle du numéraire et du change dans les règlements internationaux.** — De quelle manière le règlement des dettes internationales s'opère-t-il? C'est d'abord par des opérations de change et subsidiairement par des mouvements de métaux précieux. Le papier créé en représentation des créances dans chaque pays est le moyen de paiement normal pour les dettes envers l'étranger. Si ces dettes pour une cause quelconque excèdent les remises disponibles sur les autres pays, cette situation se manifeste par la cherté du change et au-dessus d'un certain point de cherté (*gold point*) par la nécessité pour régler la différence d'opérer une sortie d'or ou d'argent. L'abondance des remises disponibles sur l'étranger détermine la baisse du change et fait augurer un afflux de numéraire (n° 538). Suit-il de là une confirmation de la doctrine mercantile? Peut-on dire que, pour l'excédent, les importations se règlent en numéraire sortant du pays, et les exportations à l'inverse par une acquisition de métaux précieux? Non certes. Le cours du change et le mouvement des métaux précieux ont pour cause la balance de l'ensemble des dettes internationales; or dans cet ensemble le commerce extérieur n'entre que pour une part.

Le papier sur l'étranger ne représente pas seulement les marchandises exportées mais aussi beaucoup d'autres créances étrangères au négoce, notamment les coupons dûs aux porteurs de titres étrangers soit en fonds d'État, soit en valeurs industrielles. A l'inverse, ceux qui demandent des remises sur l'étranger ne sont pas seulement les acheteurs de produits étrangers, mais tous ceux qui à un titre quelconque ont contracté une dette, ainsi l'État ou les compagnies de chemins de fer, débiteurs envers les crédi-rentiers ou les actionnaires et obligataires résidant au dehors. Cela étant, il est très-possible qu'un excédent d'importations n'ait pas pour conséquence la sortie du numéraire, car cet

excédent pourra être soldé au moyen de créances provenant de sources autres que la vente de nos produits, et, par contre, il pourra arriver également qu'un excédent d'exportations ne soit pas suivi d'un arrivage de métaux précieux, la créance des vendeurs de produits se trouvant compensée par des dettes provenant d'une source autre que des importations de marchandises.

Les mercantilistes se sont-ils seuls trompés sur les conséquences à tirer de la balance du commerce? Non encore. L'erreur commise par les libre-échangistes n'est pas moins grave lorsqu'ils avancent que l'excédent des importations représente les bénéfices du commerce. Cette proposition est une déduction logique du prétendu principe que les importations payent les exportations. Si cela était vrai, la différence de valeur entre les deux termes indiquerait d'une manière certaine un enrichissement. Mais, en réalité, l'excédent d'importations pouvant tenir à des causes qui n'ont avec l'échange des produits aucun lien direct, il est aussi téméraire de l'attribuer aux bénéfices du commerce que d'y voir le symptôme d'un appauvrissement.

736. L'action du change sur le commerce international est considérable. En principe le change est sans doute non la cause mais l'effet de la situation des affaires ; cependant, sous deux rapports, l'analyse fait reconnaître que, sur cette situation, il exerce une sorte d'action reflexe[1]. La balance du commerce est à l'état d'équilibre instable ; le cours du change qui subit ses oscillations tend à les régler. « Le change, dit très-bien M. Ch. Gide, agit continuellement sur le commerce à la façon de ces régulateurs à vapeur qui tendent à ramener toujours les vitesses de la machine à une position d'équilibre, et il suffit d'une variation de 3 à 4 centimes pour ramener ainsi à la position d'équilibre des balances de plusieurs milliards[2]. » Supposons que la balance soit défavorable, le cours du change s'élève : les vendeurs de papier sur l'étranger, c'est-à-dire à notre point de vue actuel les exportateurs, peuvent vendre leur créance avec une certaine prime, soit 0 fr. 50 cent. p. 0/0 ; cette prime s'ajoute aux bénéfices des vendeurs. Elle équivaut à un encouragement direct, à une prime à l'exportation. Sous cette influence, les exportations ont

[1] Cf. Léon Say, Discours à la Chambre, *Débats*, 1891, *J. off.*, p. 836-837; Goschen, *Théorie des changes étrangers*, p. 127 (Introd. de Léon Say).

[2] Gide, *op. cit.*, p. 323.

tendance à s'accroître, le papier sur l'étranger à être moins rare, d'où l'abaissement du cours du change. Après 1870, le règlement de l'indemnité de guerre nécessitant la disposition d'énormes remises sur les places étrangères, le change de Paris sur Londres dépassa le cours de 26 fr. par liv. st. Aussi, nos producteurs réalisant un bénéfice considérable sur la négociation de leurs traites, purent faire à leurs acheteurs étrangers des conditions très-avantageuses qui contribuèrent à grossir pendant plusieurs années le montant de nos exportations. A l'inverse, si le change est très-favorable, le papier sur l'étranger se vendant au-dessous du pair, les bénéfices des exportateurs sont amoindris. Il se peut que la perte subie soit assez forte pour ralentir le courant des exportations; qu'à l'inverse, les importations augmentent à raison de la hausse du change sur la France, qui ajoute aux bénéfices des producteurs étrangers et qu'en conséquence la balance du commerce soit ramenée à l'équilibre.

Si les pays qui commercent entre eux ont le même système monétaire, on sait que les oscillations du change n'ont qu'une amplitude très-limitée, à moins de circonstances exceptionnelles dûes à des causes étrangères au commerce (ainsi la liquidation d'une indemnité de guerre). Au contraire, s'ils ont un étalon différent et que la monnaie de l'un d'eux soit dépréciée, à plus forte raison le papier monnaie qu'il aurait en circulation, les écarts du change peuvent devenir très-considérables. A cause de la hausse du change, le pays dont la monnaie est dépréciée est encouragé au point de vue de ses exportations. Par contre, ses importations devant être soldées en monnaie faisant prime, les prix d'achat sont relevés de toute la différence du change, de là des conditions très-défavorables aux importations et une véritable protection pour les industries nationales similaires. Cela est si vrai qu'au Brésil on a imaginé une échelle mobile pour le relèvement des droits à l'importation à raison des relèvements dans le cours du change, afin que la protection garantie par les droits à l'importation ne se trouvât point amoindrie [1].

La dépréciation du métal argent aux Indes, du papier monnaie en Russie, favorise les exportations d'orient en occident et à l'inverse paralyse les exportations d'occident en orient.

[1] Décret du 26 janvier 1889, cité par Domergue, *op. cit.*, p. 49.

Les pertes de change subies par les industriels anglais qui exportent leurs marchandises aux Indes atteignent 30 et 40 p. 0/0 de la valeur ancienne de leurs produits; de là un état de crise aigu, des réductions de salaires. L'une des causes qui ont contraint les États européens du continent à relever les droits de douanes est la perte de change tenant, selon les pays de destination des marchandises, soit à la dépréciation de l'argent soit à celle du papier monnaie. Comme on l'a très-bien dit « le change a tué le libre échange. »

Un change contraire n'entraîne pas nécessairement la sortie des métaux précieux, mais la fait présager. L'éventualité de la sortie du numéraire doit-elle être aussi indifférente que celle de la sortie d'autres marchandises quelconques? Les métaux précieux sont-ils une marchandise ordinaire? J.-B. Say et d'autres après lui affirment que la diminution ou l'augmentation du numéraire n'appauvrit ni n'enrichit une nation[1]. Ici encore les économistes ont voulu trop prouver. La monnaie possédée par un pays, dans la mesure où elle est utile au règlement des échanges, est un capital dont il est très-préjudiciable d'être obligé de se dessaisir. Au delà, au contraire, il peut y avoir avantage à convertir ce capital en d'autres richesses productives. Mais, toutes les fois que le stock métallique utile à la circulation est entamé par les exportations, J.-B. Say a grandement tort de ne faire aucune différence entre la sortie du numéraire et la sortie d'une marchandise quelconque. Plus le numéraire devient rare, plus les moyens de règlement que doivent se procurer les débiteurs sont onéreux; le change devient contraire, la crise ne tarde pas à se produire.

La rareté de la monnaie a encore le grave inconvénient d'augmenter le pouvoir de l'argent, et, par conséquent, d'avilir les prix. L'étranger pourra acheter à bon compte, tandis que, chez lui, l'abondance du numéraire qui s'y accumule ayant une action inverse sur les prix, nous devrons lui payer très-cher les choses que nous aurons besoin d'importer. Les mercantilistes n'ont pas eu tort de croire que l'afflux des métaux précieux stimule le commerce et l'industrie : une circulation abondante a pour effet des prix élevés. Les pays où les prix sont élevés ont,

[1] J.-B. Say, *op. cit.*, liv. I, ch. 17.

relativement à ceux où les prix sont bas, une supériorité réelle pour l'échange. Ils peuvent enlever à ceux-ci les produits à leur convenance. Pourquoi les richesses affluent-elles à Londres, à Paris? Parce que les prix y sont plus élevés qu'ailleurs. C'est aussi pourquoi entre autres causes tant d'Anglais vivent à l'étranger. Les revenus qu'ils y dépensent leur donnent une puissance de consommation beaucoup plus grande que chez eux.

St. Mill ne nie pas la réalité des inconvénients de la sortie du numéraire, mais il cherche à prouver qu'ils sont temporaires et qu'en fin de compte un pays a toujours la quantité de monnaie dont il a besoin. Que si en effet l'or est sorti d'un pays par l'effet d'importations excessives, les prix y baisseront et par contre ils s'élèveront dans le pays exportateur où l'or s'est accumulé. Mais bientôt ce dernier pays aura intérêt, à cause du bon marché, à s'approvisionner dans le pays où les prix sont avilis; il y aura vers ce pays un reflux de numéraire et l'équilibre se rétablira. — A ceci on peut répondre plusieurs choses : 1° que si le reflux du numéraire doit s'opérer ce n'est qu'après une crise souvent longue, ayant causé de nombreuses ruines et de grandes souffrances pour les classes ouvrières; 2° que le reflux n'a pas lieu toujours. Certains pays d'extrême-orient, Inde, Chine, achètent peu de produits européens, tandis qu'ils vendent à l'occident une grande quantité de produits agricoles ou industriels; que d'autres nations, les États-Unis surtout, drainent aussi le numéraire de l'Europe qui est leur tributaire d'une façon permanente pour le coton, le pétrole, les céréales, etc... La sortie de numéraire contre laquelle les mercantilistes cherchaient à lutter n'est donc pas un péril absolument imaginaire comme l'ont cru les économistes classiques.

737. Analyse des excédents d'importations ou d'exportations. — Au point où nous sommes arrivés, nous savons qu'il y aurait erreur à mesurer les avantages du commerce international d'après l'excédent des exportations à l'instar de la doctrine mercantile, ou d'après l'excédent des importations, comme le proposent les libre-échangistes. L'excédent d'importations ou d'exportations ne peut avoir une signification invariable. Voilà pourquoi, dans l'une et l'autre doctrine, en raisonnant sur des faits particuliers, on n'a pas eu de peine à convaincre d'erreur ses adversaires.

Les libre-échangistes veulent-ils prouver la fausseté de la

balance du commerce? ils raisonnent comme si le pays qui fait le commerce était un négociant et ils triomphent sans peine en produisant des exemples tels que le suivant : un négociant expédie en Australie une cargaison de produits français valant 200.000 fr.; il la vend 300,000 fr. et achète pour une somme égale de laines qu'il importe en France; la balance du commerce constate : *exportations*, 200,000 fr.; *importations*, 300,000 fr. Peut-on dire que la France ait perdu 100,000 francs? C'est tout juste le contraire qui est vrai. Autre exemple : Un négociant expédie de même en Australie 200,000 fr. de produits français; le navire fait naufrage. La perte réelle est de 200,000 fr. en marchandises. La balance du commerce constate : *exportations*, 200.000 fr.; *importations*, 0. Le système mercantile conclurait en ce cas à un gain de 200,000 fr.! Et Bastiat de dire : « Selon la théorie de la balance du commerce, la France a un moyen bien simple de doubler à chaque instant ses capitaux. Il suffit pour cela qu'après les avoir fait passer par la douane elle les jette à la mer. En ce cas, les exportations seront égales au montant de ses capitaux; les importations seront nulles et nous gagnerons tout ce que l'Océan aura englouti[1]. » Laissons provisoirement de côté cette hypothèse de cargaisons expédiées et jetées volontairement à la mer, et celle, malheureusement plus réelle, des sinistres maritimes. Voilà des valeurs portées au compte de l'exportation et irrévocablement perdues. Mais qu'est-ce que cela prouve? Pourrait-on conclure du particulier au général et dire que toute exportation est une perte? Il serait très-aisé d'opposer à l'hypothèse de l'opération commerciale lucrative se soldant par un excédent d'importations, une hypothèse toute contraire : un négociant de Lyon achète au Japon des soies grèges valant 200,000 fr.; il les importe en France en vue de les revendre en Angleterre ou en Suisse moyennant 300,000 fr.; la balance du commerce constate : *importations*, 200,000 fr.; *exportations*, 300,000 fr. Est-ce que la différence 100,000 ne constitue pas un gain du négociant en soies? Le cas du gain sur l'exportation de produits achetés à l'étranger est tout aussi admissible que le cas inverse.

Que conclure de tout ceci? c'est qu'on s'égare en voulant assi-

[1] Bastiat, *Sophismes*, t. I, ch. VI.

miler la situation commerciale d'un pays à celle d'un négociant. Les adversaires de l'École mercantile lui ont reproché cette assimilation. Pourquoi la font-ils à leur tour[1]? Au lieu d'exemples particuliers, cherchons donc comment, pour le pays lui-même, peuvent s'expliquer les excédents d'exportations ou d'importations.

Envisageons d'abord les excédents d'exportations. C'est un indice favorable, soit, lorsqu'ils se produisent à la suite d'une récolte abondante de produits naturels, ou encore qu'ils sont dûs aux conditions de la production industrielle qui sont telles que l'étranger a plus besoin des produits de notre industrie que nous n'avons besoin des produits du dehors, en sorte que nous sommes en mesure de vendre cher et d'acheter à bon compte[2]. Parfois, cependant, l'excédent en question sera déterminé par des causes étrangères à la concurrence internationale. Des marchandises auront été exportées pour fournir, sous forme indirecte, le solde des intérêts dûs aux étrangers pour les capitaux placés par eux en France ou, à l'inverse, le solde des capitaux placés par nos nationaux au dehors, ou en fonds publics ou en valeurs industrielles.

L'excédent d'importations est en d'assez nombreux cas un signe fâcheux pouvant justifier l'expression de balance défavorable : 1° un pays a une industrie très-pauvre; il vend à bas prix ses productions et paye avec son capital une partie des marchandises importées; si ses importations dépassent ses exportations, il y aura sans contredit pour lui un réel appauvrissement; 2° une nation a exporté une partie de son capital en numéraire; l'argent y est rare; les prix sont déprimés : elle vend à bon marché ses produits et achète à haut prix ceux

[1] M. Ch. Gide, (*op. cit.*, p. 271), relève, d'après Cairnes, ce qu'il y a de singulier à apprécier les avantages du commerce d'après les profits des commerçants. Ces profits viennent au contraire en déduction des avantages de l'échange. Mesurer ces avantages d'après les profits comme l'a très-bien dit Cairnes est aussi peu raisonnable que si l'on voulait mesurer les bienfaits de l'instruction par ce que gagnent les professeurs.

[2] On ne doit pas cependant regarder comme un pur bénéfice pour l'industrie nationale la valeur des objets exportés. Lorsqu'ils sont fabriqués au moyen de matières premières importées du dehors, comme le coton pour les pays d'Europe, il y a lieu de déduire de la valeur d'exportation des produits fabriqués la valeur des matières premières pour calculer exactement l'enrichissement résultant de l'exportation.

du dehors. Cela étant, ses importations dépasseront les exportations dans une mesure bien supérieure aux profits réalisés. L'excédent d'importations motivé par le déficit de la récolte en céréales ou en autres denrées alimentaires, rentre dans la même catégorie d'hypothèses. Néanmoins, l'excédent d'importations, nous ne l'avons pas nié, peut, pour une part, s'expliquer par les bénéfices du commerce et il y a d'autres excédents d'importations qui ont une signification favorable moins équivoque[1]. Il en est qui sont un signe certain d'activité industrielle : 1° de fortes importations de matières destinées à l'industrie, surtout après une période de crise ou de stagnation dénotent une reprise du travail de production; 2° un pays qui fait le commerce d'entrepôt, importe des valeurs considérables en marchandises dont une grande partie doit être réexportée. Ces importations sont un avantage par les facilités d'approvisionnement qu'elles donnent à la production nationale et aussi par l'aliment qu'elles fournissent au trafic maritime; 3° une puissance coloniale importe de ses possessions une infinité de produits exotiques qui ne font aucunement concurrence à ses industries, mais, au contraire, leur apportent des matières à mettre en œuvre.

Si pour des pays neufs dont les capitaux sont encore peu abondants un excédent d'importations est un symptôme d'appauvrissement, il n'en est pas de même pour les pays les plus riches. Un excédent d'importations peut être soldé au moyen de ressources normales. Ce seront d'abord les intérêts des capitaux placés à l'étranger. Si l'on accepte l'évaluation donnée par M. Léon Say, si l'ensemble des valeurs étrangères possédées par nos nationaux s'élève à environ 20 milliards, la France aurait 1 milliard d'intérêts annuels à recouvrer à raison de ses placements. L'Angleterre est sans doute créancière de ce chef de sommes plus fortes et, en outre, aux intérêts de ses titres mobiliers s'ajoutent les fermages ou les revenus d'immenses possessions immobilières dans le Nouveau-Monde[2]. Il se peut que le tribut annuel

[1] Ce qui rend équivoque le sens des excédents d'importations au point de vue de la mesure des profits du commerce, c'est que, comme on le verra n° 750, les valeurs de douanes ne sont pas établies d'après les prix stipulés dans les transactions mais d'après les quantités de marchandises présentées à la douane.

[2] Aux États-Unis seulement, les Anglais possèdent 8 millions d'hectares.

payé aux capitaux anglais placés à l'étranger forme une masse totale de 2 milliards. D'autres moyens de paiement pour les excédents d'importations sont donnés par les dépenses des étrangers résidents, par le profit du fret, les commissions des banquiers, la vente des navires, etc... En Italie, en Suisse et en France séjournent un grand nombre de riches étrangers qui y dépensent les revenus qu'ils tirent de capitaux placés dans leurs pays. On estime que ces dépenses sont pour la France la cause d'une créance de 350 à 400 millions. Pour une nation maritime comme l'Angleterre le fret constitue une source de revenus dont les tableaux de douanes ne font aucune mention et qui peuvent servir à régler une certaine part des importations. M. Giffen estime que pour l'Angleterre ce profit du fret, acquitté par les autres pays, n'est pas inférieur à 1 milliard. La même observation s'applique aux valeurs des constructions navales vendues à l'étranger; bien que, dans les relevés de sortie, il n'y ait aucune mention des navires exportés, leur valeur peut être compensée par des marchandises importées. Enfin les commissions des banquiers cambistes sont aussi une source de revenus qui n'est pas à négliger pour ceux des pays où se trouvent les principaux marchés financiers du monde.

738. **Conclusions au sujet de la balance du commerce.** — Lorsqu'on veut déterminer la signification précise des excédents d'importations on doit donc avoir égard aux moyens de règlement disponibles. M. Giffen a constaté que les excès d'importations se produisent dans le vieux-monde et les excès d'exportations dans le nouveau-monde. Supposons que cela soit aussi général qu'il le pense. Le vieux-monde ne serait pas pour cela en voie de se ruiner : c'est, en partie du moins, parce qu'il a fourni au nouveau-monde ses capitaux et ses travailleurs qu'il serait plus importateur qu'exportateur. Le vieux-monde agirait comme une personne riche : ses capitaux acquis lui fourniraient le moyen de se procurer sur ses revenus et en dehors de son travail actuel de production, de plus abondants moyens de jouissance, mais cela n'empêche pas, si les excédents d'importations sont réels, qu'au point de vue purement industriel le vieux-monde ne soit tributaire du nouveau, recevant de lui plus de produits qu'il ne lui en fournit. De la balance du commerce on n'est pas en droit de conclure qu'il se ruine, mais on est en droit de conclure que

sa production a cessé, relativement aux pays neufs, d'être une source d'accroissement de richesses.

A part les moyens de règlement, il convient de se demander quelle est la nature des importations en excès. On sait que les importations de matières destinées à l'industrie indiquent un état industriel prospère. Des importations considérables de produits similaires à ceux de la production nationale auront souvent, sinon toujours, une signification fâcheuse ; elles seront l'indice de la faiblesse relative de cette production, de son état de langueur. Les importations de produits exotiques, objets de consommation ou matières premières, ne sont en rien, au contraire, une menace pour les industries du pays. Il en est de même de toutes les importations du commerce d'entrepôt suivies de réexportations. Enfin, parmi les matières premières destinées à être transformées par l'industrie, des distinctions sont encore nécessaires. Si toutes fournissent un aliment au travail national, ce n'est pas dans la même mesure : la part relative de la matière première et du travail n'est, on le sait, aucunement uniforme.

En tenant compte de tous les éléments, en tenant compte aussi de ce que les exportations ne sont taxées que sur les valeurs à la sortie, tandis que les importations le sont sur les valeurs à l'entrée, c'est-à-dire avec l'adjonction des frais de transport, il se peut qu'un excédent d'importations ne soit qu'apparent. C'est le cas pour l'Angleterre; bien que ses importations dépassent ses exportations de 3 à 4 milliards, si l'on déduit les réexportations (moyenne annuelle 1600 millions de fr. 1881-1890), les importations coloniales, qui flottent entre 2 et 2 1/2 milliards, si l'on tient compte en revanche des ventes de navires qui ne figurent pas aux exportations, l'excédent d'importations fait place à un excédent réel d'exportations.

Dans l'examen de la balance du commerce, une autre cause d'erreurs provient de ce que des valeurs égales portées aux importations ou aux exportations, si elles indiquent bien une équivalence commerciale, n'indiquent pas du tout un avantage égal pour le travail national et par conséquent pour les profits et les salaires. Deux industries qui viennent sur la même ligne à l'exportation ont-elles par cela même une importance égale ? Est-ce que, à l'exportation, 100 millions de fontes de première fusion ont à cet égard la même signification que 100 millions de fontes

moulées; 100 millions de chaudronnerie que 100 millions d'horloges et de montres? Et de même à l'importation : 100 millions de soies grèges et 100 millions de laines en masse ont-ils pour la production la même valeur? Évidemment non : à cause de la différence de prix de la matière première, il y aura, à valeur égale, beaucoup plus de travail fourni à l'industrie lainière qu'à celle de la soie.

Enfin les valeurs totales des importations ou des exportations, dépendant des prix, correspondent à des quantités variables suivant la hausse et la baisse. Il se peut donc qu'il y ait un changement de rapport entre les importations et les exportations qui aurait pour cause la hausse des unes ou la baisse des autres.

On voit, d'après ce qui précède, que si la balance du commerce comporte d'utiles enseignements soit au point de vue des présomptions à établir quant au mouvement des métaux précieux, soit au point de vue de la situation des industries productives, il serait très-imprudent de tirer des conclusions hâtives des tableaux de douanes, mais à quelle analyse attentive il faut procéder pour déterminer ce que représentent exactement les diverses valeurs d'importation ou d'exportation.

SECTION II.

POLITIQUE DOUANIÈRE.

CHAPITRE I.

TARIFS GÉNÉRAUX ET TRAITÉS DE COMMERCE.

739. La question de politique douanière la plus générale est celle de la comparaison entre les différents modes de règlement des rapports internationaux. Ce règlement peut être fait par chaque État isolément en vertu d'actes législatifs (tarifs généraux, autonomes, ou légaux); il peut, au contraitre, faire l'objet de conventions diplomatiques (tarifs conventionnels, ou traités de commerce), c'est la distinction la plus générale. Les tarifs généraux et les conventions douanières peuvent d'ailleurs se combiner de diverses manières dont nous aurons à nous occuper.

La nécessité d'un ou de plusieurs tarifs généraux n'est pas sérieusement en cause : certains pays peuvent se refuser, en fait, à la conclusion d'aucune convention de commerce; il faut alors que la loi fixe les droits auxquels sera soumise l'importation de leurs produits; puis, s'il y a des conventions, à l'expiration de la période généralement assez courte pour laquelle elles ont été conclues, il convient qu'il y ait un tarif légal qui serve de régime au moins provisoire, dans le cas où les nations contractantes ne consentiraient ni à proroger les traités expirés ni à en conclure immédiatement de nouveaux.

Une loi générale fixant les conditions des échanges internationaux est donc indispensable. La divergence d'opinions porte seulement sur le point de savoir si cette loi formera l'unique régime des échanges avec les autres pays (système du tarif général exclusif) ou si une part sera laissée, petite ou grande, aux conventions diplomatiques. Le régime conventionnel peut être

envisagé comme le régime normal du commerce international; en ce cas, les droits du tarif général sont tenus à un niveau assez élevé pour permettre des abaissements en retour desquels on puisse espérer obtenir de l'étranger pour nos industries des concessions réciproques. Une troisième solution est concevable : la loi de douanes détermine elle-même la mesure des concessions à faire aux autres pays en retour d'avantages équivalents; elle contient dans ce but un double tarif, l'un maximum, l'autre minimum. Avec le système du double tarif, les conventions diplomatiques sont sinon écartées du moins reléguées du premier à l'arrière plan.

740. Système du tarif général exclusif ou autonome. — Les partisans de ce système ne veulent en aucune circonstance du régime conventionnel. Les tarifs de douanes doivent dépendre de la loi unilatérale faite et défaite par chaque puissance selon son intérêt : l'autonomie, c'est la liberté douanière, la faculté de procéder aux révisions et rectifications de droits reconnues nécessaires. Le tarif conventionnel est un engagement dont on ne peut se délier avant le terme stipulé. Or, des faits économiques nouveaux, des transformations industrielles imprévues pourraient rendre très-préjudiciable l'application du tarif conventionnel. Également, au point de vue de l'impôt, l'État qui a conclu des traités de commerce avec la plupart des autres nations a aliéné sa liberté fiscale; il ne peut, le cas échéant, demander aux douanes l'équilibre du budget. Ainsi, en 1872, la France ayant cru devoir établir un impôt à l'importation sur les matières premières (loi du 26 juillet) échoua dans les négociations diplomatiques avec les nations auxquelles la liaient des traités de commerce, et, malgré la dénonciation des traités, elle ne put ressaisir pleinement sa liberté fiscale en sorte que, il lui fallut, après un an d'inutiles efforts, abroger la loi sur les matières premières.

On ajoute encore que la négociation diplomatique de traités avec tarifs annexes de plusieurs centaines d'articles offre moins de garanties aux industries nationales que la discussion de chaque article du tarif par les assemblées parlementaires. En supposant même que le projet de traité soit soumis à la ratification des Chambres (comme cela a lieu sous les régimes vraiment libres), cette intervention est loin d'équivaloir à la discussion lé-

gislative d'un tarif, puisqu'elle ne peut aboutir qu'à l'approbation ou au rejet de l'ensemble des conventions. Ce dernier parti mettant en échec le gouvernement dans une négociation internationale ne sera pris que dans des circonstances exceptionnellement graves. La loi de douanes se prête enfin à des remaniements partiels. Avec les traités de commerce, au contraire, c'est l'ensemble des tarifs qui a leur échéance se trouvent remis en question, d'où un trouble plus profond et plus d'incertitude sur le régime économique de l'avenir.

La réaction aujourd'hui victorieuse en France contre les traités de commerce, s'explique par d'autres raisons encore. Lorsqu'on négocie un traité de commerce on ne peut arriver à un accord que moyennant des concessions réciproques : c'est-à-dire que chaque pays, afin d'obtenir un régime de faveur, soit général, soit pour certains de ses articles d'exportation, doit accorder en retour à quelques produits étrangers des réductions sur les taxes à l'importation telles qu'elles sont réglées par le tarif général. De quel droit, a-t-on dit, favoriserait-on l'exportation des uns en exposant les autres à une concurrence qui peut mettre leurs intérêts en péril ? Enfin, un tarif conventionnel, d'après ce qui vient d'être dit, est un tarif réduit; or, c'est là une objection décisive aux yeux des adversaires déclarés de la liberté commerciale. Dans le système d'un tarif général exclusif, les droits fixés par la loi de douanes ne seraient susceptibles d'aucune réduction en vertu de traités, mais au contraire à titre de représailles douanières, ils pourraient être majorés à l'égard des pays qui frapperaient nos produits de droits différentiels ou de taxes excessives comparativement à notre tarif, ou bien même qui nous refuseraient les avantages accordés par eux à d'autres nations.

741. Système des traités de commerce. — Puisque les traités de commerce établissent des conditions d'échange plus favorables que celles qui résultent du tarif général, on s'attendrait à ce que le régime des traités eût en première ligne pour défenseurs les écrivains libre-échangistes. Et cependant, ceux qui, comme J.-B. Say ou Bastiat professent la doctrine du libre-échange absolu, sans condition de réciprocité, parlent assez dédaigneusement des traités de commerce : « les traités de commerce sont basés sur l'opinion erronée de deux gouvernements qui se per-

suadent qu'ils font tort à leur pays, en admettant les produits l'un de l'autre[1]. » Pour eux, ce qui vaudrait mieux qu'un traité ce serait une loi abolissant toutes les mesures douanières. C'était bien la pensée de Jh Garnier : « lorsque les avantages de la liberté commerciale seront mieux connus, lorsqu'on sera convaincu qu'un peuple a intérêt à pratiquer la liberté avec les peuples protectionnistes on pourra renoncer aux traités de commerce et s'en tenir au tarif général. » Malgré cela, ce sont des traités de commerce qui ont opéré la réforme libérale en 1860 et depuis; aussi beaucoup d'économistes libre-échangistes n'ont-ils pas abandonné la défense des tarifs conventionnels. Il faut d'ailleurs reconnaître que cette opinion est parfaitement conciliable avec le libre-échange transactionnel dont la formule a été donnée par St. Mill.

Quelles considérations a-t-on invoquées en faveur des traités de commerce?

Le besoin suprême de l'industrie, surtout dans le commerce international, est la stabilité; il ne faut pas que la grande industrie qui fabrique pour l'étranger soit déçue dans ses calculs par les vicissitudes imprévues de la politique douanière ; or, le revers de l'indépendance nationale, que donne le système autonome, c'est la faculté réciproque des puissances étrangères de modifier leurs tarifs. C'est encore la possibilité, pour deux puissances étrangères qui concluent un traité, de faire à leurs industries respectives des avantages dont l'industrie nationale n'aura aucun moyen d'obtenir le partage. Le tarif légal exclusif est donc un régime instable, par le fait même des législations étrangères; c'est aussi, au point de vue des lois nationales, un règlement précaire, si l'on est à une époque où les discussions douanières menacent de renaître à chaque instant. Il n'est pas douteux, par exemple, que les efforts infructueux, faits en 1872, pour remanier notre régime économique, les brusques change-

[1] J.-B. Say, *op. cit.*, liv. IV, ch. XIX. Bastiat s'exprime en termes presque identiques: « les traités de commerce ont toujours été contraires aux saines doctrines parce qu'ils reposent tous sur cette idée que l'importation est funeste en soi. » M. Léon Say a déclaré de son côté que les traités de commerce sont un procédé protectionniste (Lettre à M. Alph. Courtois, mai 1890). Dans la discussion de la loi de douanes de 1892, il a pris parti pour un tarif général exclusif à taxes assez basses (Séance 11 mai 1891, *Débats, J. off.*, p. 849).

ments de la majorité parlementaire sous la pression de diverses nécessités politiques, n'aient alors donné un très-sérieux appui aux partisans des traités de commerce. Par contre, on a pu reprocher aux traités d'engager trop l'avenir : « la trop longue durée des traités a paru incompatible avec les conditions essentiellement mobiles de la production industrielle moderne, avec les changements inopinés qui sont le fait de la découverte d'un procédé nouveau, de l'utilisation d'une matière restée jusque-là sans emploi, de l'ouverture d'une ligne de chemin de fer ou de paquebot, ou d'un abaissement des prix de transport, avec les phénomènes de dépréciation des métaux et les fluctuations de valeur de la monnaie fiduciaire là où elle a force libératoire.[1] »

La puissance parlementaire s'exerce, d'une manière moins efficace par la voie des traités, et ce peut être encore un inconvénient grave, mais, toutefois, les partisans des traités croient qu'il y a quelque avantage à ce que les questions de tarifs soient soustraites à la pression directe des intérêts souvent égoïstes des industries en cause. Sous la Restauration et la monarchie de Juillet, les majorités ont souvent obéi à des entraînements prohibitionnistes plutôt qu'à un devoir de sage tutelle envers nos industries.

Les conventions diplomatiques, appliquées aux échanges internationaux comme aux autres manifestations de l'entente pacifique des États, leur paraissent un puissant instrument de progrès : le tarif autonome pourrait être, au contraire, un instrument de représailles ou provoquer une guerre de tarifs. Un autre avantage du système des traités serait de permettre d'obtenir, en compensation des réductions de droits à l'importation qui peuvent être consenties sans danger, des mesures correspondantes en faveur des produits exportés. Si, par exemple, l'on reconnaît pouvoir diminuer les droits sur les houilles anglaises, on stipulera la réciprocité, c'est-à-dire la réduction des droits perçus en Angleterre sur nos vins, tandis que si l'on prend l'initiative de diminuer certains droits par tarif légal, on ne peut être sûr d'obtenir du législateur étranger un avantage réciproque.

[1] J. Roche, Exposé des motifs, loi de douanes de 1892 (session 1890, Chambre, annexes, *J. off.*, p. 2.

Si les adversaires des traités leur reprochent d'entraîner l'abandon des garanties que la loi avait jugé nécessaires en faveur de nos industries, et de sacrifier injustement les intérêts de plusieurs des productions nationales au profit des industries d'exportation, on répond qu'il y a moyen de se prémunir contre ce danger : en supposant que le tarif légal soit destiné à être suivi de traités avec la plupart des autres États, le législateur, pourvu qu'il soit prévoyant, aura eu soin d'établir les droits de protection, en faveur de celles de nos industries principalement exposées à la concurrence étrangère, à un niveau assez élevé pour laisser une marge suffisante aux négociations. La protection ne serait pas détruite par le tarif conventionnel, mais ramenée à la mesure strictement utile; par conséquent, les avantages stipulés par les traités ne seraient pas obtenus en sacrifiant les intérêts légitimes de certaines de nos industries. Toutefois, on ne peut s'empêcher de reconnaître que, soit à raison de l'imprévoyance de nos diplomates, soit de la difficulté d'obtenir des concessions sans faire des sacrifices réels, l'inconvénient allégué par les adversaires des traités n'a pas été sans fondement.

742. **De la diversité des tarifs conventionnels. Clause de la nation la plus favorisée.** — Un tarif général exclusif établit un régime uniforme. Il est l'expression approximative et imparfaite du degré de protection générale qu'on reconnaît devoir accorder aux industries nationales. N'est-ce pas là une grave infériorité des tarifs autonomes? D'après la doctrine de la protection rationnelle des industries nationales, la réponse ne saurait être douteuse : il devrait y avoir des tarifs multiples, car le degré des mesures de protection doit varier selon la force économique des industries rivales ; or, comme, suivant les pays, il y a des inégalités considérables, telle concurrence serait fort à redouter, tandis qu'il est désirable de se mesurer avec telle autre. Le tarif général exclusif donne nécessairement contre l'un de ces écueils : ne donner qu'une protection insuffisante à l'égard de certains de nos concurrents, s'il est très-modéré; donner une protection outrée, faire l'isolement, provoquer des représailles douanières, si, ce qui est plus présumable, les tarifs qu'il contient sont trop élevés.

La possibilité d'appliquer des tarifs variés selon les pays serait donc un grand avantage. On a cependant fait une objec-

tion spécieuse contre cette possibilité à cause des fraudes consistant dans la *dénationalisation* des produits. Voyons comment a lieu cette fraude : supposons que, dans l'industrie du cuir, il y ait un tarif plus élevé pour les importations d'Amérique, ne sera-t-il pas facile aux commissionnaires anglais de faire entrer en France directement ou par la voie belge des cuirs américains qu'ils auront dénationalisés? — Cette objection contre le régime des tarifs multiples n'est aucunement décisive. Dans un grand nombre de cas, les fraudes peuvent être déjouées par une expertise; il a été établi, par exemple, que la provenance américaine des cuirs pouvait être très-facilement constatée. La douane pourrait d'ailleurs exiger des certificats de provenance. Quoi qu'il en soit, le danger des dénationalisations ne doit pas faire abandonner le principe si rationnel de la diversité des tarifs.

Cela posé, il semble bien qu'on puisse produire en faveur du système des traités de commerce un argument tout à fait décisif: les traités donneraient une mesure plus précise de la protection relative dont nos industries ont besoin à l'égard des différentes nations. Malheureusement, cet avantage théorique des traités de commerce est pratiquement neutralisé par l'insertion d'une clause qui y est devenue de style, la clause « de la nation la plus favorisée. »

La clause de la nation la plus favorisée n'est pas un corollaire nécessaire des tarifs conventionnels. Mais, malgré les nombreuses protestations dont elle a été l'objet partout où le régime conventionnel a été pratiqué, elle en est devenue inséparable dans les usages diplomatiques; or, elle est contraire à la stabilité et à la réciprocité des conventions. Il est en effet bien inutile de peser dans les négociations les avantages réciproques, puisque l'équilibre doit être presque aussitôt détruit par une convention parallèle. Si l'on ne tient pas compte dans un traité de la situation respective des contractants, des forces ou des ressources dont ils disposent, des faveurs que l'on peut accorder à l'industrie étrangère sur le marché national, le régime des traités n'est plus qu'un tarif général incessamment remanié, sans les avantages de contrôle et d'indépendance que garantit le vote régulier d'une loi de douanes. Généraliser immédiatement chacune des concessions du tarif conventionnel, voilà l'effet de la clause dont il s'agit et

aussi bien ce qui l'a fait adopter avec empressement par les théoriciens du libre-échange. Quoique, en diverses circonstances, l'existence de cette clause ait fait obstacle à l'admission de mesures libérales[1]. Enfin, elle a un autre inconvénient; elle oblige à donner aux différents traités une échéance commune, afin de recouvrer, au moins à ce moment, la liberté douanière; or, c'est là une condition qui n'est pas toujours facilement réalisable et si elle se réalise tout le régime économique risque à un moment donné d'être bouleversé de fond en comble[2].

Introduite d'abord dans les traités de commerce comme disposition additionnelle, la clause dont il s'agit a reçu une extension très-grave : le traitement de la nation la plus favorisée a été stipulé en dehors de tout tarif conventionnel nouveau et sans assignation de terme. Pour échapper aux conséquences de cette stipulation, il faut alors que les nations contractantes renoncent à conclure aucun traité de commerce avec les autres puissances. Telle est la stipulation qui a été insérée dans la paix de Francfort (art. 11). En vertu de cette clause, si la France accorde une faveur quelconque à l'Angleterre, à la Belgique, aux Pays-Bas, à la Suisse, à l'Autriche ou à la Russie, le bénéfice en est de plein droit applicable à l'Allemagne et réciproquement.

743. Système du double tarif et traités de commerce complémentaires. — S'il fallait opter entre le régime d'un tarif gé-

[1] On peut rappeler le fait suivant : en 1867, le gouvernement proposait d'admettre avec un droit réduit des cotons filés à la main en Tunisie; il n'y aurait eu à cela aucun inconvénient pour la filature française si l'Angleterre, par le droit au traitement de la nation la plus favorisée, n'eût été admise à se prévaloir de la réduction pour ses filés mécaniques.

[2] Une seule considération sérieuse a été produite en faveur de la clause dont il vient d'être parlé. Si, a-t-on dit, on ne l'insérait pas, par exemple, dans un traité entre la France et l'Italie, traité dans lequel les fers français sont admis moyennant un droit de 6 fr. (les 100 kilog.), et qu'ensuite l'Italie négociât avec l'Allemagne en consentant l'admission des fers moyennant un droit de 3 fr., la métallurgie française n'obtiendrait pas le débouché extérieur qu'elle aurait pu acquérir par le tarif conventionnel. A cela il faut répondre qu'on concevrait bien l'insertion dans les traités de commerce d'une clause par laquelle, relativement à certains produits, les pays contractants s'engageraient à ne pas admettre dans les traités qu'ils concluraient avec d'autres puissances des droits moindres. Cette clause affermirait la stabilité qui est le grand avantage des tarifs conventionnels, sans qu'il en résultât cependant une imprudente unification des conventions douanières.

néral exclusif et celui de tarifs conventionnels faussé par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, on pourrait être fort embarrassé. Le vice capital de la première solution est le manque de souplesse : c'est ou bien l'industrie nationale sacrifiée par des tarifs trop faibles, ou, au contraire, l'isolement économique, conséquence d'une protection à outrance. Le régime conventionnel, tel qu'il a été pratiqué depuis 1860, a de non moins graves défauts : comment de déplorables erreurs ne se glisseraient-elles pas dans l'élaboration laissée à des négociateurs, de tarifs formant un ensemble si complexe, portant sur toutes les questions de production ! Leur œuvre fût-elle, par impossible, excellente, engage un assez long avenir sans cependant procurer aux industries intéressées le bienfait de la stabilité : à cause du traitement de la nation la plus favorisée, le régime conventionnel n'est qu'un tarif général sans cesse remanié, exposant les producteurs à tous les mécomptes, n'assurant pas à nos industries une réciprocité sérieuse. L'introduction de la clause en question dans le traité de Francfort en a fait ressortir davantage encore les périls : l'Allemagne a pu bénéficier des avantages que nous concédions à chacune des six puissances énoncées dans le traité, tandis que, ayant de son côté renoncé à conclure des traités de commerce généraux, elle faisait subir à nos produits les taxes d'un tarif général très-rehaussé (V. ci-dessous, n° 790).

Il est heureusement un système mixte qui associe aux avantages des tarifs autonomes ceux des traités de commerce, sans donner prise aux mêmes reproches que ceux-ci, c'est celui du double tarif. Dès 1878, au Sénat, la commission des douanes (rapport Ancel) avait imaginé un tarif minimum qu'elle proposait de rendre *ipso facto* applicable aux pays qui nous accorderaient, par des lois ou des traités, le traitement de la nation la plus favorisée, et ne frapperaient pas nos produits de droits supérieurs à ceux de notre tarif minimum. Un tarif maximum eût été appliqué aux autres nations. Cette combinaison fut sans succès encore proposée en 1882 (Proposition Féray). Elle contenait un germe qui devait fructifier plus tard. C'est un système de double tarif perfectionné qu'a consacré en France la loi de douanes du 11 janvier 1892. L'insuccès de diverses tentatives faites pour conclure de nouveaux traités de commerce avec plusieurs puissances, l'éloignement manifesté pour des engagements à trop longue échéance, ont

porté les esprits modérés vers cette ingénieuse combinaison du double tarif[1].

Le tarif dit *maximum* est le tarif général, « le tarif de droit commun, celui qui est applicable en l'absence de tout autre régime. » Il n'a par suite à aucun degré « le caractère d'une mesure exceptionnelle spécialement dirigée contre un État déterminé. » C'est seulement à l'égard des pays qui frapperaient nos produits de surtaxes ou les écarteraient par un régime prohibitif qu'une majoration du tarif général pourrait être décidée (art. 8 de la loi de 1892). Le tarif maximum n'a rien de commun avec ces mesures de représailles douanières. Ce n'est aucunement un régime d'hostilité. Quant au tarif minimum, c'est un régime de faveur concédé aux pays qui nous accordent des avantages corrélatifs. Ce régime de faveur est, de part et d'autre, autre chose que le traitement de la nation la plus favorisée, car c'est une loi qui détermine les concessions et non une série de traités se modifiant les uns les autres. Cela est si vrai que la loi de douanes espagnole de 1891 qui établit un double tarif écarte formellement la clause de la nation la plus favorisée. Le tarif minimum doit représenter la limite inférieure des concessions que peut faire chaque industrie, non pour être à l'abri de la concurrence étrangère, mais pour lutter sans désavantage avec elle[2].

Le tarif minimum peut être accordé de diverses façons : 1° par une loi; en ce cas il sera applicable *sine die,* mais sera toujours révisable; 2° par des conventions diplomatiques. Le tarif minimum implique la prévision et le désir de conventions douanières. Aussi bien, l'écart des deux tarifs doit-il être assez sensible pour donner intérêt aux nations étrangères à en conclure sur la base du tarif minimum avec ou sans engagement de maintenir les chiffres de ce tarif. En ce dernier cas, comme dans le cas d'une loi, la liberté douanière reste intacte : le seul intérêt de la convention serait d'écarter l'application du tarif général, pour la durée de la convention, si une durée quelconque lui était assignée. Au contraire, s'il y a engagement formel de maintenir le

[1] Ce système est ici examiné dans son principe et abstraction faite de la quotité des droits inscrits dans leurs doubles tarifs par l'Espagne (1891) et par la France dans la loi de douanes de 1892.

[2] V. sur tous ces points l'*Exposé des motifs*, de la loi de douanes de 1892, Chambre, session 1890, annexes, *J. off.*, p. 3.

tarif minimum ou, ce qui équivaut, si ce tarif est annexé à la convention, on est en présence alors d'une combinaison qui a une grande analogie avec celle des traités de commerce. Elle implique aussi une certaine abdication de la liberté douanière. C'est pourquoi on juge prudent de ne pas inscrire au tarif minimum quelques denrées ou produits par rapport auxquels on veut se réserver le droit de modifier la tarification dès que cela peut être nécessaire.

Entre les conventions, dont il vient d'être parlé, et les traités de commerce subsistent cependant des différences fort importantes : 1° la limite des concessions est fixée par la loi de douanes au lieu d'être abandonnée aux hasards des négociations; 2° la réduction sur les divers articles est préétablie, au lieu que, dans les traités, certaines industries courent le risque de devenir la rançon des autres; 3° le renouvellement des conventions sur la base du tarif minimum, ne nécessitant pas un remaniement de tarifs, s'opère sans difficulté; aussi, peut-on ne donner aux conventions qu'une durée suffisante pour seconder les opérations de spéculation de longue haleine sans engager l'avenir au delà du nécessaire. Les traités de commerce, avec élaboration de tarifs, nécessitant des négociations très-laborieuses qu'on ne pouvait recommencer souvent étaient au contraire conclus pour une longue durée, ordinairement dix années; 4° les conventions sur une base ferme, celle du tarif minimum, évitent les inconvénients de toutes sortes de la clause de la nation la plus favorisée.

Un tarif minimum élaboré par le pouvoir législatif est évidemment inconciliable avec des traités de commerce généraux englobant l'ensemble des produits taxés. Ces traités renverseraient le tarif minimum, lequel n'aurait plus aucun sens. Mais le système du double tarif n'est aucunement exclusif de traités de commerce véritables, à tarifs débattus par voie diplomatique, si ces traités sont restreints à quelques articles, le tarif minimum demeurant la base générale des conditions d'échange[1]. Depuis 1879, l'Allemagne a donné l'exemple de traités complémentaires restreints à un petit nombre d'articles d'abord en traitant avec

[1] A l'inverse, on conçoit aussi la concession partielle du tarif minimum, le tarif général restant applicable aux articles non visés (V. sur ce type l'arrangement intervenu entre divers États, notamment entre la France et les États-Unis, n° 791).

des pays non compris dans l'article 11 du traité de Francfort, puis dans de nouveaux traités en 1888 et en 1891. Des réductions spéciales sur le tarif minimum sont de nature à faciliter les exportations respectives entre deux pays, dans le cas où l'application du tarif minimum les entraverait d'une façon préjudiciable. Les traités de commerce complémentaires n'exposent ni aux mêmes chances d'erreur dans les négociations que les traités généraux à tarifs annexes, ni aux généralisations imprévoyantes qui provenaient naguère de la concession du traitement de la nation la plus favorisée par des conventions successives. Enfin si les réductions de taxes sont calculées de façon à ne pas porter sur les principaux articles d'importation de l'Allemagne, nous pouvons éviter de faire profiter cette puissance de l'application de l'article 11 du traité de Francfort comme elle-même a su éviter, du moins en grande partie, que nous en ayons le bénéfice par l'effet de ses traités restreints avec les autres puissances.

En résumé, le double tarif combiné avec des traités de commerce complémentaires permet de réaliser autant que possible la diversité des tarifs selon les conditions variables de la concurrence avec les autres pays. C'est un régime assez souple pour ne pas comprimer l'expansion des échanges et cependant suffisamment protecteur dans l'intérêt des industries nationales. Une objection a été faite contre le double tarif, mais ce n'est pas une objection de principe. On a mis en doute que le tarif minimum puisse servir utilement de base aux négociations avec les autres pays. Tout dépend de l'écart entre les deux tarifs. De même des négociations en vue de la conclusion des traités de commerce n'aboutiront pas si les réductions consenties par rapport au tarif général sont insuffisantes. L'objection n'a donc rien qui vise spécialement le double tarif. Il se peut aussi que l'impossibilité d'une entente vienne de ce qu'une puissance aurait, en adoptant un double tarif, inscrit même dans son tarif minimum des droits trop élevés et réellement prohibitifs. En ce cas, on en serait quitte pour appliquer le tarif général au pays qui sous le masque d'un tarif minimum aurait tenté de se faire attribuer des avantages qu'il ne serait pas disposé à nous faire. L'entente serait-elle plus facile au moyen d'un traité de commerce général[1] ?

[1] Cf. Veillcovitch, *Les Traités de commerce* (thèse, Paris, 1892), p. 357 et suiv.

CHAPITRE II.

ANALYSE ET COMBINAISON DES MESURES DOUANIÈRES. MODES DE TAXATION. TABLEAUX DES DOUANES.

744. Droits à l'importation. — Les principales mesures douanières consistent en droits à l'importation. Ces droits, suivant les objets sur lesquels ils sont assis, ont un caractère très-différent. 1° S'ils portent sur des produits exotiques ou des marchandises n'étant aucunement de production ou de fabrication indigène, ils ne sont pas destinés à protéger les industries nationales, mais à procurer d'importantes recettes fiscales. Les impôts de consommation de l'Angleterre sont ainsi perçus sous forme de droits d'importation sur les vins, le thé, etc. Ils forment une notable partie des recettes fiscales de l'Angleterre, malgré le régime de liberté commerciale qu'elle a adopté. En France également les cafés, cacaos, épices de toutes sortes ont été soumis, surtout après 1870, à des droits exorbitants. Toutefois, on ne peut considérer de pareils droits comme étant exclusivement fiscaux : en élevant le prix des denrées taxées, ils en restreignent la consommation et, par conséquent, forment une digue aux exportations des pays qui fournissent ces denrées. Aussi quelques libre-échangistes, plus logiques en ceci que beaucoup d'autres, les considèrent-ils comme une restriction à la liberté commerciale.

2° Si les produits taxés sont au nombre de ceux qui peuvent faire concurrence aux industries nationales, les droits d'importation sont protecteurs en même temps que fiscaux. On peut venir en aide à l'industrie manufacturière en imposant des produits fabriqués, ou à l'agriculture et aux industries extractives en imposant les produits bruts, les laines ou les soies étrangères, les houilles, etc.

Les droits à l'importation ne doivent pas être assez élevés pour équivaloir à une prohibition. Pourtant, même dans la pra-

tique des pays qui ont aboli le système protecteur, on rencontre des prohibitions véritables établies à titre non de protection mais de police. Telle a été la prohibition de l'entrée du bétail français en Angleterre maintenue sous prétexte d'épizootie longtemps après la disparition de la fièvre aphtheuse qui l'avait fait édicter[1]. On peut dire de ces mesures soi-disant préventives qu'elles n'ont souvent d'autre but que d'écarter la concurrence étrangère.

745. Mesures douanières relatives à l'exportation : primes; drawbacks; droits de sortie. — A côté des droits à l'importation, se rencontrent encore, dans la législation douanière, des primes d'exportation dont le but est, comme celui des taxes à l'importation, d'encourager l'industrie nationale mais qui visent plus spécialement au développement des industries d'exportation. On les a imaginées en effet en vue de conquérir à certaines industries manufacturières le marché extérieur. Tantôt elles sont ouvertement accordées, tantôt elles sont déguisées sous la forme d'un *drawback*.

Le drawback implique que les matières nécessaires à l'industrie sont frappées de droits à l'importation. On peut définir le *drawback :* la restitution, lors de la réexportation d'un produit fabriqué, des droits qui avaient été perçus à l'importation sur les matières premières pouvant servir à la fabrication de ce produit. C'est donc une compensation pour les industries de transformation du préjudice que leur causerait l'imposition des matières premières, c'est-à-dire de celles qu'elles transforment; nous prenons ici l'expression matières premières dans la signification toute relative qui lui est souvent donnée (n° 245). L'importation ayant eu lieu aux conditions ordinaires, sans que la douane ait été appelée à faire des constatations d'identité, en réalité, la fabrication pourra s'opérer avec d'autres matières premières produites à l'intérieur. Cela étant, l'administration sera exposée au risque de payer à la sortie plus qu'elle n'a reçu à l'entrée. C'est qu'en effet, il est d'abord très-difficile d'apprécier la quantité de matière première employée : le rendement réel de la fabrication

[1] De même, si en 1881 la prohibition de l'entrée en France des viandes de porc américaines a été justifiée comme mesure sanitaire, il n'est guère contestable que bien avant la levée de cette prohibition par la loi du 3 décembre 1891, cette mesure n'était maintenue qu'en vue de protéger l'élevage en France.

peut être supérieur au rendement présumé; puis, il est des produits qui peuvent être obtenus avec des matières premières diverses de valeurs différentes ou inégalement taxées[1], en sorte que les fabricants obtiennent un bénéfice au détriment du Trésor. Le fait a prouvé que, par suite du drawback (pour certaines catégories de produits), la douane était constituée en perte. Le drawback ressemble donc, moins la franchise, à une prime d'exportation.

Le régime des drawbacks a été appliqué en France avant 1860 notamment au profit des industries textiles, les matières premières de ces industries, cotons et laines en masse, lin, chanvre, supportant alors des droits d'importation. La pratique du drawback est d'autant plus vicieuse que les produits sur lesquels porte la restitution ont déjà subi plusieurs transformations, ou bien que plusieurs matières sont simultanément employées ainsi pour les tissus mélangés[2]. C'est, indépendamment de la réforme dans le sens de la liberté commerciale après 1860, ce qui explique les abolitions successives de drawbacks, dont quelques-uns (notamment sur les savons) remontaient à nos premières lois de douanes[3]. Un autre expédient, celui des *admissions temporaires* dont il va être question bientôt, s'est substitué peu à peu aux drawbacks. En 1872 et en 1891 de grands efforts ont été faits pour revenir au régime des drawbacks, mais sans succès[4], l'admission en franchise de toutes les matières premières

[1] C'est ce qui arriva pour les drawbacks sur l'exportation des savons, lorsque la saponification n'eut plus lieu exclusivement au moyen de l'huile d'olive, mais avec des graines animales. — V. Exposé des motifs de la loi du 11 juin 1845.

[2] On s'efforce de donner aux produits la meilleure apparence possible tout en employant peu de matière afin d'augmenter le profit sur le drawback qui encourage ainsi les fraudes de fabrication.

[3] Autorisés par un certain nombre de décrets spéciaux, les drawbacks s'appliquaient généralement à des marchandises que la France ne produit pas ou pour lesquelles sa production était inférieure aux exigences de la consommation. C'était bien dans ces conditions qu'ils pouvaient avoir le moins d'inconvénients. — V. Amé, *Tarif des douanes*, t. II, p. 274 et 275.

[4] Un nouveau système désigné sous le nom de drawback mais en différant à plusieurs points de vue, est inauguré pour les filés de coton par notre loi de douanes du 11 janvier 1892. Le seul drawback véritable existant aujourd'hui est celui de la restitution de la taxe de consommation perçue sur le sel employé à la préparation des viandes et beurres destinés à l'exportation.

utilisées par l'industrie, peaux, laines, soies, chanvre et lin ayant été admise. Le système des drawbacks est encore pratiqué par plusieurs pays, ainsi par les États-Unis; il y fonctionne spécialement pour les sucres raffinés, les cuivres, etc.

Quant aux primes d'exportation directes établies notamment par les lois de 1822, 1826, 1841, on n'en saurait accepter le principe : elles ne peuvent être légitimement accordées qu'aux industries qui produisent plus chèrement que l'industrie similaire de l'étranger; or, vouloir dans ces conditions leur ouvrir le marché extérieur est un faux calcul économique : mieux vaut, par des droits d'importation, leur réserver les marchés nationaux, plus importants d'ailleurs. Vouloir faire passer l'exportation avant la consommation intérieure serait d'autant plus étrange qu'on ferait supporter la prime sous forme d'impôt par les nationaux, tandis que le bénéfice de l'abaissement de prix pouvant résulter de la prime resterait acquis aux consommateurs étrangers. La prime d'exportation sur les produits fabriqués, les tissus, les sucres, etc..., ne se concevrait que tout autant qu'il s'agirait d'encourager une branche de l'agriculture, la production de la laine, par exemple, et qu'en même temps on réserverait cette matière première pour nos filatures et nos tissages[1]. Les primes d'exportation directes, abandonnées aujourd'hui, donnaient lieu à plus de fraudes encore que les drawbacks : on a vu des chargements de sucre réintroduits clandestinement après une première sortie et obtenir plusieurs primes successives[2]!

746. Dans le but de protéger certaines industries de transformation, on pourrait encore imaginer des mesures bien différentes : soit, par des restrictions à la sortie, réserver les matières premières aux fabrications nationales, soit, au contraire, par la franchise temporaire des importations, fournir à ces fabrications les instruments de travail au meilleur marché possible. Les droits à l'exportation destinés à réserver aux industries nationales les matières brutes qu'elles transforment ont complètement disparu.

[1] C'était également le but des primes établies en Irlande en faveur de l'industrie du lin.

[2] Il n'est ici question que des primes à l'exportation. Avec ce mode de protection il faut bien se garder de confondre d'autres primes, les primes à la production accordées à des industries souffrantes non pour leur ouvrir le marché extérieur mais pour leur permettre de subsister tout en laissant libre l'importation (V. ci-dessus, nos 324, 359 et 360 et ci-dessous, no 751).

Mais un système plus protecteur pourrait comporter des droits d'exportation sur un certain nombre de produits bruts utiles à l'industrie, tels que les combustibles minéraux, les bois de construction, les minerais de fer et de cuivre, etc. (comp. loi du 6 mai 1841). Le rôle des droits d'exportation établis en vue d'assurer au marché intérieur les objets réputés nécessaires à la consommation a été fort considérable dans le passé, ainsi qu'il sera dit à propos des céréales; on peut également le considérer comme terminé aujourd'hui. Il n'y a plus en France aucun droit de sortie[1].

Les droits de ce genre sont conservés parfois dans le but de faire payer l'impôt par les étrangers, le droit de douane pouvant augmenter le prix de la marchandise achetée par eux. L'exemple le plus mémorable en est le honteux trafic de l'opium dont l'Angleterre fait peser les terribles effets sur l'empire de la Chine[2]. Il n'est pas impossible, moyennant un droit d'exportation, de rejeter sur l'étranger une partie de l'impôt, mais, pour cela, il faut supposer (grâce à diverses circonstances qui ne se rencontrent pas communément) que la surévélation des prix des marchandises taxées n'a pas pour conséquence d'en restreindre la demande; s'il en est autrement, les conditions de l'offre et de la demande étant modifiées, le prix des produits importés devra être surélevé pour une part correspondante, de telle sorte que la charge du droit d'exportation sera définitivement subie par les nationaux[3].

747. Combinaison générale des droits de douanes. — Les mesures de protection prises en faveur d'une industrie ne doivent pas être appréciées au seul point de vue des intérêts de cette industrie, il faut encore avoir égard à l'action médiate qu'elles sont susceptibles d'exercer sur les autres industries et

[1] Le tableau B des tarifs des douanes de 1892 ne contient pas de droits à la sortie, mais deux prohibitions spéciales celle des contrefaçons en librairie, et celle des chiens de forte race. Toutes autres marchandises sont entièrement exemptes à la sortie.

[2] On peut citer encore les taxes sur le café au Brésil, celles sur le guano au Pérou, ou enfin sur le soufre en Italie (Leroy-Beaulieu, *Sc. des finances*, t. I, p. 584).

[3] V. en ce sens St. Mill, *op. cit.*, liv. V, ch. IV, § 6. C'est la contre-partie de ce qui a été examiné (n° 723) à propos de l'incidence des droits mis à l'importation.

spécialement sur celles qui emploient les mêmes matières ou contribuent d'une manière directe ou indirecte à la même production. Le tarif général ne doit pas altérer l'équilibre normal des différentes industries nationales puisque, au fond, les intérêts de ces industries sont solidaires. Pour les grandes branches du travail, l'agriculture et les manufactures, le principe a été posé à plusieurs reprises (n°s 78, 708). L'harmonie des intérêts est aussi indéniable entre les industries qui forment une même filière, par exemple, entre la filature et le tissage, dans l'industrie de la laine ou du coton. Les tissages ne peuvent que gagner à la prospérité de la filature ; le meilleur moyen pour eux d'obtenir de bonnes conditions d'approvisionnement en matières premières, c'est-à-dire en filés, c'est de laisser vivre et grandir dans le pays les industries qui les fournissent, car, si elles périclitaient, ils seraient livrés à la merci des producteurs étrangers et placés dans une condition d'infériorité réelle par rapport au tissage des pays qui possèdent de puissantes filatures. A certains moments, cette solidarité a été comprise par les intéressés[1] ; mais plus ordinairement, les industries successives qui concourent à la production des mêmes produits, sont en complète opposition d'intérêts[2]. Dans la métallurgie les laminages, les forges, les fonderies de fontes moulées, les ateliers de construction s'élèvent contre la protection donnée aux fontes de première fusion.

D'une manière générale, les industries qui donnent la dernière façon aux produits ont des instincts libre-échangistes, parce que leur intérêt paraît être de pouvoir s'approvisionner où il leur plaît et que les droits de douanes, qui frappent les produits inachevés de provenance étrangère dont elles voudraient faire usage, peuvent avoir pour effet un certain relèvement du coût de production nuisible à leurs débouchés. Par contre, les industries qui livrent des matières brutes ont des tendances protectionnistes, parce qu'elles aspirent à alimenter la consommation industrielle sur le marché intérieur[3]. Les industries qui forment les degrés

[1] C'est ce qui eut lieu pour la filature et le tissage du coton en 1878 (V. les dépositions des tisseurs de Saint-Quentin et du syndicat de l'industrie cotonnière, *J. off.*, 20 juin 1878).

[2] En 1891, dans la discussion du nouveau tarif de douanes, la filature et le tissage de coton ont été en lutte ouverte. — V. Chambre, Débats, 1891, p. 901 et suiv.; 912 et suiv.; 1779 et suiv.

[3] Ainsi, dans l'industrie de la soie, si le tissage est pour la liberté

intermédiaires de la filière sont partagées entre l'avantage de l'entrée en franchise des matières qu'elles façonnent et celui d'une protection à l'égard des industries étrangères avec lesquelles elles sont en rivalité. Trop souvent ces antagonismes purement apparents d'ailleurs procèdent de spécialisations industrielles qui ne se retrouvent plus lorsque l'industrie est parvenue à se constituer plus fortement. C'est ainsi que dans l'industrie cotonnière l'opposition née de la séparation de la filature et du tissage disparaît dans certains pays de grande industrie, États-Unis et Russie où toutes les opérations de l'industrie cotonnière y compris même l'impression sont réunies dans les mêmes établissements (n° 357).

L'antagonisme est plus accentué, parfois aussi plus réel, quand il s'agit d'industries appartenant à des branches distinctes, bien que l'une d'elles fournisse l'autre de certaines matières premières : ainsi le tissage de la soie trouve intolérables les droits à l'importation sur les filés de coton dont il fait un très-grand usage pour la fabrication des *mélangés*, et l'existence de filatures de coton en France n'est pas pour lui d'un intérêt de même ordre que pour le tissage du coton. Ces antagonismes, à la différence des précédents, sont irréductibles car si l'on peut idéalement concevoir une production industrielle tellement centralisée que, pour l'industrie des textiles, par exemple, les mêmes manufactures filent et tissent à la fois la soie, la laine, le coton, c'est en l'état et ce sera vraisemblablement toujours une pure hypothèse. La même remarque pourrait être faite au sujet de l'opposition d'intérêts entre l'industrie de la construction des machines et les industries qui font usage de machines, notamment encore les industries textiles.

L'œuvre très-délicate, mais le devoir étroit du législateur est d'établir dans les lois de douanes une combinaison de tarifs sagement pondérés de manière à ce que chaque industrie obtienne la mesure de protection qui lui est nécessaire pour pouvoir lutter contre les industries similaires de l'étranger. Or, cette mesure convenable de la protection est susceptible de détermination : elle doit être fixée d'après le coût de production respectif en

commerciale absolue, les sériciculteurs, les moulineurs et filateurs réclament par contre une protection. C'est seulement parce qu'elle leur a été refusée, pour ne pas comprimer le développement des tissages de soie, qu'on a eu l'idée d'y suppléer au moyen de primes (V. n° 360).

France et dans les pays qui sont en rivalité industrielle avec nous.

A cela, on a fait diverses objections. On a dit d'abord que les intérêts des industries qui se succèdent étant *antagoniques,* protéger chacune d'elles dans la même proportion, c'était en réalité n'en protéger aucune, que mieux valait dès lors renoncer à des combinaisons très-complexes et toujours imparfaites. La réponse est qu'on ne doit la protection qu'à ceux qui en ont besoin et dans la mesure très-inégale où ils en ont besoin. Quand on parle d'égalité devant la douane et qu'on fait de cette égalité un principe, il faut bien s'entendre. Il ne s'agit pas de dispenser à toutes les industries une dose uniforme de protection qui serait insuffisante pour les unes, inutile et nuisible même pour les autres. L'égalité en question signifie le droit à la protection pour chaque industrie s'il est nécessaire et dans la mesure nécessaire; elle signifie, par exemple, qu'il n'y a pas à distinguer *à priori,* entre l'agriculture et l'industrie, pour n'accorder de protection qu'à cette dernière, mais qu'aucune branche du travail national ne doit être sacrifiée à des concurrences inégales.

La protection nécessaire est déterminée par le coût de production en France et à l'étranger. Dans le coût de production, entrent tous les éléments qui influent sur le travail national, la productivité de l'ouvrier, les ressources en capital, la cherté ou le bon marché des matières premières, le poids des charges publiques, etc. On dit bien qu'il est impossible de connaître le coût de production; qu'on ne peut s'en remettre aux déclarations des industriels; que, d'ailleurs, le coût de production est très-variable, très-différent même selon les établissements. Ces fins de non-recevoir sont peu sérieuses : aucun prétexte ne saurait dispenser le législateur ou ceux qui ont la responsabilité des négociations diplomatiques de s'enquérir minutieusement des conditions respectives de la production de chaque article d'importation et d'exportation. Les commissions parlementaires de 1870, 1880 et 1891 ont compris ce devoir. Les travaux du Conseil supérieur ont également fourni des indications précieuses sur les prix de revient. Aux exagérations des intéressés, il n'y a qu'une chose à opposer, c'est l'enquête contradictoire avec les chefs d'entreprise d'industries ayant des intérêts opposés en France; et pour les allégations relatives au coût de production à

l'étranger, l'enquête faite sur les industries similaires dans les autres pays. Au surplus, il ne s'agit pas de faire droit à toute demande de majoration : il y a des établissements où l'on use de procédés imparfaits et d'outillages défectueux et qui sont destinés à périr, or, les droits de douanes ne doivent pas être employés à les sauver. Le coût de production qu'il convient de prendre en considération n'est donc pas le coût de production maximum, ce n'est pas, à l'inverse, le coût de production exceptionnellement bas d'un établissement privilégié, mais, eu égard à l'état général de l'industrie qu'il s'agit de soutenir, c'est celui sur lequel doivent se régler les prix du marché intérieur.

Si l'établissement du tarif de douanes était précédé d'une étude attentive de l'état et des besoins réels de chaque industrie, les libre-échangistes seraient sans raison pour prétendre que ce n'est qu'une curée d'appétits égoïstes. Il y aurait quelque naïveté à ne pas reconnaître que dans les discussions douanières, les représentants de chaque industrie plaident pour avoir le traitement le plus avantageux, soit qu'ils cèdent à des mobiles intéressés, soit qu'ils se fassent illusion sur la conformité de leurs prétentions avec le bien général[1], mais une enquête contradictoire ferait la lumière sur plus d'un point. Le gouvernement a, d'ailleurs, dans la phase préparatoire comme dans la discussion d'un tarif, un rôle considérable : ses moyens d'investigation, ses services de statistique, doivent lui permettre d'apporter sur l'importance de la production de chaque industrie, le contingent de patrons ou d'ouvriers qu'elle occupe, ses ressources ou ses difficultés, de précieux éléments de conviction qui en l'état font trop souvent défaut. Organe de l'intérêt géné-

[1] Un homme politique fort spirituel disait en 1881 de certaines industries : « libre-échangistes pour le compte d'autrui et protectionnistes pour leur compte. » La liste serait longue de ces industries : qu'il suffise de citer celles des articles de Paris, des étoffes mélangées de Lyon, des ports maritimes soutenant les surtaxes d'entrepôt sur les laines et les cotons en masse, des huileries des ports réclamant en même temps la franchise sur les graines oléagineuses et la protection des huiles, etc., etc. (V. M. Deschanel, Discours à la Chambre des députés, séance 9 mai 1891). Combien ne demandent pas la franchise pour les matières qu'elles travaillent et la protection pour leurs propres produits : « la matière première qu'on ne peut pas protéger, a-t-on dit ironiquement, c'est ce que nous achetons ; le produit fabriqué qu'on doit protéger c'est ce que nous vendons » (M. Viette, Chambre des députés, séance du 23 juin 1891).

ral, il a dans les discussions douanières un rôle de haute direction; à lui de signaler et de prouver les exagérations commises, de faire apparaître les solutions conciliatrices.

748. Admissions temporaires. Drawback transformé du tarif de 1892. — L'équilibre normal entre les industries, tel qu'il est établi par le tarif général, peut être gravement altéré par l'effet des admissions temporaires. On désigne ainsi l'entrée en franchise de certaines marchandises (des produits bruts ou à demi travaillés) soumises aux droits, moyennant l'engagement pris sous caution (*acquit-à-caution*) de les réexporter après avoir reçu une façon quelconque de l'une des industries nationales. Les admissions temporaires exercent sur les combinaisons du tarif de douanes une singulière action perturbatrice : il en peut résulter que la protection, jugée nécessaire à telle industrie, lui sera indirectement enlevée, tandis que telle autre se trouvera doublement protégée. Soit l'admission en franchise de fers anglais, les constructeurs de machines en France vont obtenir, à meilleur compte, la matière à transformer dans leurs usines que s'ils étaient obligés de s'approvisionner auprès de nos métallurgistes. D'autre part, ceux-ci se voient enlever une partie de la protection que leur assurait le tarif, car les fers destinés à la réexportation, faisant concurrence à nos établissements métallurgiques pour toutes les demandes de l'étranger, déterminent un abaissement des prix [1]. Voilà par conséquent une industrie sacrifiée, mais, d'autre part, les constructeurs de machines sont doublement favorisés : 1° par la franchise des importations; 2° par les droits à l'importation sur les machines de fabrication étrangère.

L'admission en franchise a donc ce double aspect : c'est une mesure équivalente à une protection pour certaines industries, tandis qu'elle a le même effet qu'une suppression de droits protecteurs au regard de certaines autres. La réaction des admissions temporaires sur les tarifs protecteurs doit être prise en très-sérieuse considération : ainsi, il a été établi que le droit de 6 francs par quintal métrique qu'on avait jugé nécessaire

[1] Cette observation s'applique à toutes les marchandises que la production nationale pourrait fournir en quantités suffisantes à la consommation intérieure; ce sont celles aussi relativement auxquelles le régime de l'admission temporaire a surtout été établi.

pour défendre nos usines contre la concurrence des fers étrangers se trouvait réduit de près des deux tiers par la pratique des admissions temporaires. Le danger est surtout très-grave si l'on n'exige pas la réexportation à l'*identique*, mais si on la tolère à l'*équivalent*. Une loi du 5 juillet 1836 paraissait bien avoir soumis la faculté d'admission en franchise à la condition de réexportation des mêmes produits, après fabrication ou complément de main-d'œuvre en France. Quoi qu'il en soit, par tolérance administrative on avait admis que le produit de provenance étrangère pouvait rester définitivement dans la consommation intérieure et être remplacé, à l'exportation, par une égale quantité de produits similaires de provenance française à un degré de fabrication plus avancé. — Par la nature même des choses, le système de l'équivalent est seul possible relativement à un grand nombre de produits bruts : blés destinés aux minoteries, cacao destiné à la fabrication du chocolat, suifs destinés aux stéarineries, etc. On comprend donc qu'on se soit laissé entraîner à le généraliser.

Qu'advenait-il par suite de la pratique de l'*équivalent?* Un constructeur du centre de la France, ayant une commande de l'étranger, achetait à proximité les matières premières (fers, tôles, etc.); en même temps, il obtenait un acquit-à-caution ou pouvoir d'introduction en franchise qu'il cédait à un spéculateur sur les fers, ou à un constructeur plus rapproché de la frontière pouvant, par conséquent, avoir avantage à importer des fers étrangers. La différence entre le prix du marché intérieur et le prix du marché étranger constituait une sorte de prime que le constructeur et l'importateur se partageaient. Pour le constructeur, le bénéfice du trafic de l'acquit-à-caution équivalait en réalité à une prime à l'exportation. Dans ces conditions, l'importation ne correspondait pas ainsi à une exportation réelle, car le constructeur du centre de la France ne se fût en aucun cas servi de fers étrangers, à cause de la distance et des frais de transport. L'admission servait donc en réalité à satisfaire un besoin de consommation intérieure et exerçait une action directe sur les prix du marché national, spécialement sur les cours de la zone frontière, au préjudice des établissements métallurgiques qui y sont établis. En 1870, un décret restreignit les admissions temporaires des métaux. On laissa subsister l'*équivalent* pour

les fontes moulées et les fontes d'affinage, mais on exigea, quant aux fers et aux aciers, le transport à l'usine des métaux importés. Enfin, en 1888, conformément d'ailleurs à l'avis du Conseil supérieur du commerce, le même régime restrictif fut appliqué aux fontes d'affinage comme aux fers et aux aciers (décret du 24 janvier).

Les admissions temporaires ont joué aussi un grand rôle dans le commerce des céréales, dans celui des sucres (il y aura à revenir sur ces deux points) et dans l'industrie des tissus. Elles établissaient, quant à cette dernière industrie, un antagonisme très-accentué entre la filature et le tissage d'une part, et, d'autre part, entre l'impression sur étoffes ou indienneries (industrie qui malheureusement a été notablement réduite en France à la suite de la perte de l'Alsace) et les exportateurs de tissus imprimés. Un décret du 13 février 1861 avait autorisé l'admission temporaire des tissus de coton destinés à être teints ou imprimés pour l'exportation, mais sous la condition de l'identique, condition facile à faire observer pour cette espèce de produits au moyen de l'estampillage. De très-vives plaintes s'élevèrent en Normandie et dans les Vosges de la part des filateurs et des tisseurs, non pas qu'on alléguât aucune fraude, mais on constatait l'abaissement des prix; un autre décret (9 juin 1870) donna satisfaction à ces plaintes en supprimant les admissions temporaires, mais ce décret ne fut pas rigoureusement appliqué. En 1883 (décret du 18 septembre), l'admission en franchise fut autorisée en vue de la fabrication des mousselines et des tissus mélangés de soie et coton pour les filés fins au-dessus du n° 50, à la condition que ces tissus fussent réexportés et que la vérification du tissu eût déterminé que les fils employés avaient bien le degré de finesse exigé.

La loi de douanes du 11 janvier 1892 a supprimé l'admission temporaire des filés de coton; elle a maintenu en vigueur les admissions temporaires existantes pour les sucres, les blés, les métaux, les tissus, mais a décidé qu'à l'avenir le bénéfice de l'admission temporaire ne pourrait être accordé qu'en vertu d'une loi et après avis du comité consultatif des arts et manufactures[1].

[1] Il est fait exception pour les admissions en vue de réparations ou

Sur un terrain très-vivement débattu, la lutte entre les industries manufacturières a fait surgir, dans notre récent tarif de douanes, une combinaison nouvelle. On sait l'antagonisme qui divise la filature et le tissage dans l'organisation actuelle de l'industrie cotonnière en France (n° 747). On sait aussi qu'à raison du prix peu élevé du coton, ce textile est employé dans les autres industries des tissus : tissus de soie mélangés, tissus de laine mélangés, guipures, mousselines, dentelles, tresses, lacets, rubans, tulles. Ces industries hostiles à la protection des filés de coton, réclamaient du moins l'admission temporaire des filés étrangers. Après divers incidents, sur la proposition du gouvernement, l'admission temporaire, que repoussait la filature de coton, fut remplacée par un remboursement partiel et à forfait des droits perçus à l'entrée sur les filés destinés à la fabrication des tissus mélangés[1]. Ce système diffère de l'admission temporaire puisque les droits à l'importation sont perçus. Il diffère également du drawback en ce que les tissus mélangés énoncés dans la loi reçoivent le remboursement, qu'ils aient été fabriqués avec des fils venus de l'étranger ou fournis par les filatures françaises. L'exportateur déclare le poids du coton de chaque numéro de fil entrant dans le tissu. Le remboursement partiel du droit porte sur les 60 p. 100 des perceptions de douanes correspondant aux quantités de coton exportées. C'est un forfait établi d'après le rapport entre les importations de filés et les exportations de tissus. Pour avoir droit au remboursement, il faut que le tissu, selon des distinctions énoncées par la loi, contienne un minimum de coton variable de 25 à 50 p. 0/0[2].

Dans la discussion du tarif de 1892, les partisans des droits sur les matières premières en faveur de l'agriculture mirent une grande insistance à réclamer le régime de l'admission temporaire sur divers produits bruts, tels que soies grèges, peaux brutes, laines en masse, graines oléagineuses. Il y a, à première vue, quelque chose de paradoxal à ce que la cause

d'expériences et pour celles qui présentent un caractère individuel et exceptionnel non susceptible d'être généralisé. Le gouvernement continue de pouvoir les concéder.

[1] Le remboursement partiel est établi en faveur des industries de tissus mélangés et non en faveur des tissus de coton.

[2] V. au sujet des conditions du remboursement des droits sur les filés le décret du 5 mars 1892.

de l'admission temporaire soit défendue par des protectionnistes. Ceci s'explique pourtant : c'est que, en proposant le régime de l'admission temporaire pour les matières premières qu'ils voulaient protéger, ils avaient l'espoir de vaincre la résistance des industries manufacturières qui emploient ces matières premières. Les importations en vue d'une réexportation de produits ouvrés, seules auraient échappé aux droits. Mais cette combinaison ne triompha pas. Les droits sur les matières premières furent absolument écartés et par conséquent l'admission temporaire. Il résulte de ceci que si l'admission temporaire est une revendication libre-échangiste en présence d'un système de droits établis sur les matières premières, elle est, si ces droits sont menacés, la ressource subsidiaire des branches d'industries intéressées au maintien de la protection.

Dans les discussions douanières qui ont précédé le vote du tarif de 1881, on avait imaginé un système d'exportations temporaires qui eût été la contre-partie des admissions temporaires. Elles consistaient dans des exportations de produits inachevés destinés à la consommation intérieure après avoir reçu à l'étranger un complément de fabrication. Ces produits devaient être affranchis à leur rentrée en France des droits à l'importation. Qu'il s'agisse, par exemple, de l'industrie des indienneries : on lui eût accordé l'admission temporaire des tissus étrangers pour qu'elle n'ait pas à subir le joug des tissages français, mais, en revanche, il eût été loisible aux négociants français d'acheter à nos fabricants des tissus qu'ils auraient exportés en vue de les faire imprimer à l'étranger, puis de les vendre en France. Par la combinaison des admissions et des exportations temporaires, on aurait eu un régime de liberté commerciale fonctionnant au profit de la grande industrie[1], à côté du système général des droits de douanes. Mais il n'y a pas lieu de croire que cet état d'équilibre instable entre la liberté et la protection eût donné satisfaction à l'industrie. Cette idée d'exportations temporaires n'a pas été reprise depuis.

749. **Modes de taxation : droits spécifiques et droits ad valorem.** — Jusqu'en ces derniers temps, mais surtout depuis le

[1] Il est, en effet, prouvé que les grands industriels sont seuls à bénéficier des facilités données par les acquits-à-caution. — Cf. Amé, *op. cit.*, t. II, chap. xx.

tarif conventionnel de 1860, les droits de douanes ont été taxés de plusieurs manières, quelques-uns par unité de nombre mais la plupart au poids (*spécifiques*), les autres à la valeur (*ad valorem*). Ces derniers ont été successivement abandonnés par la plupart des puissances de l'Europe continentale (Allemagne, Autriche, Italie, Suisse, Suède, etc.), et ils ont été exclus en France par les tarifs généraux de 1881 et 1892. — L'avantage des droits spécifiques est la simplicité et la fixité de la perception. Pour beaucoup de produits qui ne présentent pas de nombreuses variétés et qui, à cause de cela même, sont ordinairement vendus au poids, c'est là, sans contredit, le mode de taxation qui est préférable. C'est ce qu'on peut dire de la plupart des matières premières. — Mais, dans d'autres cas, les droits *ad valorem* n'auraient-ils pas une raison d'être? On peut soutenir que ce sont ceux qui conviennent aux produits dont la valeur dépend en grande partie de la main-d'œuvre ou de la qualité des substances employées; car il serait parfois impossible alors d'établir une relation même approximative entre le poids et la valeur. On conçoit donc que dans les tarifs américains, canadiens et quelques autres en Europe, notamment en Belgique, les droits spécifiques n'aient pas remplacé pour tous les produits, les droits *ad valorem,* mais que ceux-ci aient gardé la préférence pour un grand nombre de tarifications. — Néanmoins, la tarification spécifique a de grands avantages. Elle donne lieu à des constatations en douane sur des bases certaines, tandis que la tarification *ad valorem* laisse une marge très-grande à l'arbitraire. Il est presque impossible aux vérificateurs des douanes d'apprécier avec compétence la valeur exacte de marchandises dont les qualités ou les conditions de fabrication varient à l'infini[1]. De là de fréquentes contestations en douane très-préjudiciables au commerce. En outre, avec ce mode de tarification, malgré la légalisation des factures, des fraudes sont commises. Trop souvent les exportateurs étrangers délivrent des doubles factures, l'une pour l'acheteur de la marchandise, l'autre pour la douane. Ce sont là assurément des objections fort graves. On ne peut remédier aux mésestimations que par des expertises contradic-

[1] V. la discussion à la Chambre des députés, *J. off.*, 29 mai 1880. — Cf. Amé, *op. cit.*, t. II, p. 536.

toires qui ont de grands inconvénients[1]. Le droit de *préemption*, consacré par nos lois de douanes, est la plupart du temps impraticable. Peut-être y aurait-il lieu de réserver à quelques bureaux de douanes principaux l'importation et l'examen des marchandises qui donnent lieu aux plus graves abus.

Quoi qu'il en soit, on se ferait une grande illusion si l'on croyait que les fraudes et les complications sont inhérentes à la taxation *ad valorem* : si les droits sont établis au poids, il faut, pour les articles qui ont une très-inégale valeur selon les qualités, établir des classifications nombreuses; peser n'est rien, mais préciser le droit à appliquer est toute la difficulté et elle est presque aussi grande que s'il s'agissait de contrôler une estimation. Pourra-t-on, par exemple, tarifer au poids les étoffes de laine? Les plus communes étant les plus pesantes, les produits à bon marché paieraient plus que les produits de luxe. Pour éviter ceci on a imaginé une tarification sur les tissus de laine ou de coton, graduée en raison inverse du poids d'une certaine unité de surface par exemple le mètre carré. Seulement, bien que les tissus légers soient les plus chers, il en est au contraire (lainage pour l'hiver et pour voyage) qui sont très-pesants et à l'usage des classes aisées, tandis que certains tissus grossiers (fabriqués avec les effilochures de vieux habits), sont les moins pesants de tous. Que de distinctions à faire ! De fait nos classifications, si elles ont le mérite d'être aussi équitablement graduées que possible, sont d'une fort grande complication. Ce n'est pas tout encore : quand intervient plus particulièrement la main-d'œuvre, les rapports ordinaires entre la valeur et le poids sont constamment démentis. Un piano de 300 fr. paye autant qu'un piano de 3,000 fr. Chez nous la seule distinction faite est entre pianos droits et pianos à queue ; encore cette distinction n'est-elle pas faite dans d'autres tarifs! On fait enfin très-justement remarquer que la vente au poids n'a dans le commerce que des applications restreintes, et que, autant que possible,

[1] Il paraît bien établi que, à l'aide des droits *ad valorem*, les importateurs étrangers, notamment les négociants anglais, étaient parvenus à enlever indirectement à nos industries une partie de la protection que leur conservaient les traités de commerce. L'Angleterre insista en 1881 pour l'évaluation des droits, sur le pied de la valeur, dans les négociations au sujet d'un nouveau traité, et l'on ne put parvenir à une entente.

il convient de suivre pour la taxation les usages de la vente; qu'un droit spécifique établi pour un temps indéfini ou très-long pèsera d'un poids fort inégal suivant les variations de prix des produits; qu'enfin ces droits, malgré les précautions prises pour assurer la proportionnalité au moyen des classifications, frappent toujours plus lourdement les produits de peu de valeur, lesquels sont pour la plupart des objets de grande consommation, c'est-à-dire à l'usage des classes peu aisées.

750. **Tableaux des douanes.** — Quelques indications sont nécessaires au sujet des tableaux officiels du commerce international. Les statistiques douanières distinguent le *commerce général* et le *commerce spécial*. Celui-ci désigne l'ensemble des importations affectées à la consommation intérieure et le total des exportations de produits d'origine ou de fabrication nationale ou enfin de produits francisés. Le commerce général comprend tous les éléments du commerce spécial et, de plus, le transit, le mouvement des entrepôts et des admissions temporaires[1]. La distinction du commerce général et du commerce spécial n'est pas faite aujourd'hui d'une façon très-nette : il arrive qu'on porte parmi les exportations, au commerce spécial, des articles tels que les cotons bruts qui, évidemment, n'ont fait que transiter en France. Des marchandises portées à l'importation du commerce général d'une année peuvent passer à l'importation du commerce spécial d'une année suivante, si, ayant trouvé acquéreur en France, elles sortent de l'entrepôt où elles avaient été consignées pour entrer dans la consommation intérieure. Une autre cause qui affaiblit l'importance de la distinction des deux commerces est la disparition des droits sur les matières premières qui, auparavant, donnaient lieu à des inscriptions aux importations du commerce général à titre d'admissions temporaires[2].

Les renseignements commerciaux publiés par l'administration des douanes contiennent une double série de documents : 1° la nomenclature des marchandises importées ou exportées avec

[1] Dans les statistiques anglaises les importations sont indiquées en bloc sans énonciation de la part du commerce spécial. On voit l'importance du transit à l'exportation.

[2] V. de Foville, *La France économique*, p. 264, et ci-dessous, p. 568, note 4.

indication de quantités ou de poids[1]; 2° la même nomenclature avec indication des valeurs, ce qui rend possible une totalisation.

En France, les négociants se bornent à déclarer les quantités importées ou exportées; aussi, tandis qu'en Angleterre les valeurs inscrites résultent des déclarations des négociants et varient par conséquent selon le cours quotidien du marché, elles ont chez nous un autre caractère. Ce n'est cependant pas la douane elle-même qui actuellement fait les évaluations[2]. Des *valeurs officielles* ont été établies par l'administration jusqu'en 1847 d'après un tarif de prix moyens dressé en 1826; elles étaient devenues absolument fictives; on y a renoncé. Elles conservaient cependant un avantage, celui de donner une commune mesure dans la comparaison des chiffres des différentes années. On ne constate plus, depuis 1847[3], que des *valeurs réelles* ou *actuelles;* aussi les comparaisons entre les importations et les exportations de différentes années sont-elles souvent faussées à raison des changements qui se produisent dans les prix. Mais ces valeurs réelles ou actuelles ne résultent ni des déclarations des commerçants, ni des estimations de l'administration. C'est une commission spéciale instituée près du ministère du commerce, composée de notables commerçants et d'industriels qui, d'après les renseignements recueillis, notamment auprès des Chambres de commerce, arrête chaque année les prix applicables aux produits importés ou exportés l'année précédente. Les évaluations de l'année courante sont faites provisoirement d'après les cours de l'année révolue.

Diverses critiques ont été formulées contre les statistiques de la douane; on a dit qu'il était inexact de faire figurer aux exportations du commerce spécial les cotons, laines et soies qui ne proviennent pas de l'industrie ou de l'agriculture nationale[4].

[1] En quelques pays, les quantités ont été longtemps seules exprimées. Les statistiques ne les traduisaient pas en valeur monétaire. Il en a été ainsi notamment pour le Danemark avant 1874, pour l'Allemagne et la Suisse avant 1880, etc.

[2] A l'exportation, la douane n'a jamais constaté les valeurs; elle ne les déterminait à l'importation que pour les marchandises taxées *ad valorem.* — V. Amé, t. II, p. 437.

[3] Des valeurs officielles ont été données pour l'Algérie jusqu'en 1873

[4] Les traditions de l'administration des douanes n'ont cependant pas été invariables à cet égard, et, malheureusement, elles ont changé en même temps que la politique douanière, de telle sorte que les comparai-

Il suffit de répondre à ce grief que les statistiques de la douane sont des statistiques commerciales et non pas des statistiques de production : or, l'importation d'articles de coton en France est un fait de commerce; s'il arrive, par la suite, que ces articles qui ont été *nationalisés* soient vendus à l'étranger, il y a un second fait de commerce. La douane ne peut pas savoir si l'importateur retirera plus tard du marché français les marchandises déclarées. Il y aurait plus d'impossibilité encore à faire autrement lorsqu'il s'agit de choses que la France elle-même produit, par exemple des laines ou des soies, car, en certains cas au moins, il serait impossible de constater si les quantités exportées sont venues de l'étranger[1].

Un dernier élément des statistiques de douanes consiste dans le mouvement des importations et des exportations de métaux précieux. On sait quelle est l'importance de cette constatation. De 1827 à 1876 les importations de métaux précieux sont en excès sur les exportations de près de 800 millions; dans la même période, les exportations de marchandises l'emportent, mais seulement d'environ 2,600 millions. Par contre, de 1876 à 1891, tandis que les importations de marchandises sont en

sons entre le commerce spécial, avant et après 1860, ne pourraient être faites sans de sérieuses chances d'erreurs. On lit, p. 8 du tableau général de 1876, l'observation suivante : « A partir de 1860, des marchandises qui ne figuraient précédemment qu'au commerce général ont été, par suite des modifications de tarifs, portées à la fois au commerce général et au commerce spécial. Les traités ou les lois de douanes ayant supprimé les taxes d'entrée sur ces marchandises, les importateurs les ont déclarées en totalité pour la consommation, sans distinction entre celles qui devaient rester à l'intérieur et celles qui devaient revenir à l'étranger. Le commerce spécial, qui résume les déclarations, s'est trouvé de la sorte grossi d'opérations qui, jusqu'en 1860, n'étaient relevées qu'au commerce d'entrepôt et de transit, et il en a été de même pour le commerce spécial d'exportation. » Il faut tenir compte de cette observation, si l'on veut avoir une idée exacte du mouvement de notre commerce spécial.

[1] On a fait une critique du même genre au sujet des opérations de transit. Pouyer-Quertier l'a formulée avec esprit dans l'interpellation de 1868 : « Il arrive le matin un ami chez moi, il en ressort quelques instants après : total, selon le procédé de la douane, deux amis; il entre une barrique de vin dans ma cave; elle en sort : total deux barriques de vin. » Ici encore la comptabilité employée est la seule vraie : si, après avoir constaté l'entrée, on ne constatait pas la sortie, ce serait donner à croire que les marchandises importées ont été retenues pour alimenter la consommation intérieure; le commerce spécial s'enrichirait de ce qui appartient au commerce général.

excès de 14 milliards, il y a encore un afflux de numéraire de 650 millions. De 1887 à 1891 les exportations d'or et d'argent l'emportent sur les importations de 375 millions; les importations de marchandises sont en excès de près de 3 milliards. On sait par quelles causes différentes ces défauts de concordance entre la balance du commerce et celle de l'entrée ou de la sortie du numéraire peuvent s'expliquer (nos 735 et suiv.).

Ce qui de prime abord peut étonner davantage, ce sont les discordances que présentent entre elles les statistiques douanières des différents pays. Il en est d'absolument inexplicables : si l'on prend le commerce de la France avec la Belgique ou avec l'Allemagne, les quantités de maintes marchandises importées ou exportées sont très-différentes. Les statistiques françaises porteront à l'importation venant d'Allemagne 3,246 chevaux, tandis que la statistique allemande à l'exportation n'en relève que 701 (1889). Les laines brutes venant de Belgique figurent à nos importations pour 34 millions de kilogr. et à l'exportation belge pour 2,2 millions seulement. — S'il y a de telles discordances quant aux quantités comment les évaluations ne différeraient-elles pas plus encore? C'est qu'en effet les procédés d'évaluation ne sont pas partout semblables et ne présentent pas les mêmes garanties[1]. Une autre cause de confusion vient enfin du peu de soin mis à constater les provenances et les destinations. L'Angleterre n'ayant égard qu'aux ports de provenance n'a, d'après ses statistiques, aucun commerce avec la Suisse. Nous nous attachons au même criterium pour les importations et les exportations par mer. Pour les transports par terre on a égard au point de chargement ou de déchargement. Les statistiques du commerce respectif de deux pays sont ainsi faussées : si, par exemple, certaines marchandises anglaises, notamment des filés de coton, expédiées à Anvers, empruntent la voie belge pour pénétrer en France, nos statistiques des importations anglaises donnent un chiffre inférieur au chiffre réel.

Si le mouvement du commerce entre deux nations limitrophes ou voisines est si imparfaitement constaté et connu, il serait bien

[1] V. G. Michel, *Economiste français*, 1891, t. II, p. 295. Peut-on espérer que l'Union internationale qui a été formée en 1891 à Bruxelles, pour la publication des tarifs douaniers, s'étendra un jour à la publication de statistiques établies sur des bases uniformes?

inutile de chercher une concordance générale en totalisant les importations et les exportations de tous les États du monde. Quelques statisticiens ont cependant fait ce relevé d'où résulterait que le mouvement général du commerce des cinq parties du monde s'élèverait de 40 à 45 milliards d'importations et de 36 à 39 milliards d'exportations (1880-1885).

Les tableaux de douanes donnent mensuellement le montant des importations et des exportations. En France, ces tableaux distinguent quatre catégories : 1° les objets d'alimentation; 2° les produits naturels et matières nécessaires à l'industrie; 3° les objets fabriqués; 4° les autres marchandises [1]. Cette classification sommaire n'est pas la seule qui figure dans les statistiques douanières. Les différentes natures de marchandises sont aussi réparties en quatre classes : matières animales, matières végétales, matières minérales, fabrication, et ces quatre classes sont subdivisées en 27 groupes. Cette division générale est celle qui est suivie par la loi de douanes pour la classification des articles du tarif d'entrée. C'est celle qui présente le plus d'importance lorsqu'on veut se rendre compte de la situation respective des diverses branches de la production et du mouvement de progrès ou de décadence de chacune d'elles [2].

Aux valeurs de douanes se rattache une perception modique, connue autrefois sous le nom de *droit de balance* et aujourd'hui sous celui de *droit de statistique;* elle a pour but de couvrir les frais de rédaction des tableaux de douanes. Aussi ce droit est acquitté même par les marchandises reçues en franchise.

751. La protection sans droits de douanes : les primes à la production. — Si le but est la protection des industries nationales, les droits de douanes ne sont que le moyen de l'atteindre, moyen, il est vrai, traditionnel et universel. Pourrait-on en imaginer d'autres plus simples que l'échafaudage laborieux d'un tarif douanier? C'est l'avis de quelques publicistes et, de fait,

[1] Jusqu'à une date récente, les matières nécessaires à l'industrie et les objets d'alimentation étaient réunis dans les tableaux d'exportations.

[2] Signalons encore une autre classification qui correspond celle-ci à la division de la commission des valeurs de douanes en cinq sections : Ces sections comprennent outre la 1re (direction et centralisation du travail): la 2me comprenant les produits des fermes, denrées et produits exotiques; la 3me la minéralogie, la métallurgie et le bois; la 4me les matières textiles, les fils et tissus; la 5me les matières de fabrication et objets divers.

diverses mesures législatives, exemptions d'impôt, primes à la production ont été mises à l'essai à l'étranger et en France (nos 290, 324).

Selon Henri George[1] et Ch. Gide[2], la supériorité des primes à la production sur les mesures douanières existerait à plusieurs points de vue : 1° Il n'y a pas lieu de craindre qu'on multiplie l'octroi des primes, ni qu'on les laisse subsister au delà du temps nécessaire, parce que les primes imposent à l'État une dépense; les droits de douanes constituant une recette fiscale, l'État ne résiste que faiblement à leur création et à leur maintien indéfini; 2° les primes peuvent être accordées sous des conditions propres à stimuler le progrès de l'art industriel, tandis que les droits de douanes peuvent favoriser la routine aussi bien que le progrès; 3° les primes sont des encouragements directs qui produisent leur plein effet au profit de ceux qui les obtiennent sans nuire aux autres industries, par le renchérissement des produits; l'action des droits de douanes sur les autres industries est au contraire nuisible, s'il n'arrive pas qu'elle soit paralysée par l'action inverse d'autres droits; 4° les primes n'entravent pas les importations étrangères et ne donnent aucun prétexte à ces luttes douanières si fréquentes lorsqu'on oppose tarif à tarif; 5° enfin les primes ne relèvent pas le prix des objets de consommation comme le font les droits protecteurs qui produisent leur plein effet.

Certaines de ces raisons ne sont pas sans valeur, notamment celle qui est relative à l'amélioration des rapports internationaux[3]. Seulement cette raison n'est pas suffisante si, par ailleurs, le système des primes doit être écarté; sinon la liberté entière des échanges s'imposerait elle-même. Il y a tout d'abord contre les primes une objection d'ordre pratique qui sera peut-être à tout jamais décisive : les douanes forment une recette fiscale considérable; non seulement il y faudrait renoncer, mais remplacer une recette par une dépense dont il est impossible de cal-

[1] H. George, *op. cit.*, p. 107 à 111, 117.

[2] *Revue d'Économie politique*, 1891, p. 794 et suiv.

[3] On verra cependant par ce qui est dit ci-dessous, nos 759 et 760 à l'occasion des primes à l'exportation données en Allemagne à l'industrie sucrière que des mesures de ce genre peuvent équivaloir à une lutte douanière et déterminer également des mesures défensives.

culer l'étendue. C'est ce dont les finances publiques grevées de charges déjà si lourdes ne sauraient s'accommoder.

A cette objection d'ordre financier s'en joignent d'autres plus directes : les primes auraient tous les inconvénients des subventions industrielles dont elles sont une forme spéciale. Elles imposent un sacrifice immédiat et certain en vue d'un résultat futur et éventuel. Le droit de douane ne vient en aide qu'aux établissements qui produisent économiquement ; il ne les soustrait pas au régime de la concurrence intérieure (n° 726). La prime au contraire subventionne toute production bien ou mal conduite. Il est vrai qu'elle peut offrir l'avantage de ne subventionner que les établissements qui emploient un outillage perfectionné car elle peut être subordonnée à l'emploi de cet outillage, mais la qualité de l'outillage n'est pas un gage certain de succès ; elle ne conjure pas la ruine d'entreprises mal conçues ou mal dirigées. L'État est donc exposé à faire en pure perte des sacrifices à nombre d'entreprises.

La détermination des primes est-elle plus aisée que la fixation des droits de douanes? On paraît le supposer et cependant cette détermination suppose connu le prix de revient ordinaire de la production nationale et étrangère. Les adversaires des droits de douanes déclarent indéterminable le prix de revient respectif. Il faut cependant le connaître pour fixer les primes ; sinon on s'expose à des erreurs fort graves. La prime est-elle exagérée? outre qu'elle constitue pour l'État un sacrifice inutile, et pour les contribuables une charge sans excuse, elle risque de fausser la production, de la développer à l'excès. Est-elle insuffisante? le but est manqué; les industries nationales succombent par l'effet d'une concurrence inégale. — La supériorité du système des primes résiderait-elle en ce que la protection serait restreinte à quelques industries seulement? Si l'on a égard à la nécessité de maintenir l'équilibre des forces productives, on pensera que cette restriction, — nécessaire au point de vue des finances publiques, est au point de vue économique une fin de non-recevoir contre le système proposé.

La réponse aux objections faites aux droits de douanes au sujet de leur réaction nuisible aux autres industries, préjudiciable aux intérêts des consommateurs a été faite antérieurement (n° 723). C'est la question de l'incidence des droits de douanes.

Si comme on le prétend ils ont leur plein effet et relèvent les prix. n'y aurait-il pas à examiner si l'incidence des impôts établis pour payer les primes n'aurait pas pour effet la cherté des objets de consommation usuelle ?

Sous le régime de la protection douanière les primes à la production sont susceptibles de quelques applications exceptionnelles. Des primes à la construction et à la navigation ont chez nous remplacé avec avantage, en ce qui concerne la marine marchande, les anciennes combinaisons douanières (ci-dessous, nos 772 et suiv.). Relativement à la production proprement dite, il en a été fait aussi quelques applications. Les États du Nouveau-Monde qui cherchent à acclimater les industries de transformation y ont fréquemment recours de notre temps[1]. Pendant près d'un siècle (1740 à 1820), l'Irlande a accordé des primes à la filature de lin. Depuis Henri IV, plusieurs édits de nos rois accordèrent aux nouvelles manufactures, avec des privilèges. des subventions ordinairement en capital.

Les primes à la production ont fait tout récemment leur réapparition dans nos lois : la loi de douanes du 11 janvier 1892 ayant écarté les droits proposés sur les matières premières a, comme compensation, accordé des primes à certaines branches de la production nationale, très-dignes d'intérêt, qui sans cette compensation eussent été sacrifiées : 1° à la sériciculture et à la filature de soies ; 2° à la production du lin et du chanvre (n° 290).

[1] On peut aussi considérer comme équivalent à des primes le système de tarifs de transport dont l'Allemagne, propriétaire de ses chemins de fer, fait usage pour favoriser sa production, spécialement sa production agricole.

CHAPITRE III.

LÉGISLATION DOUANIÈRE DES PRINCIPALES INDUSTRIES.

MARINE MARCHANDE. MÉTROPOLES ET COLONIES.

---

§ I.

Agriculture, industries extractives et manufacturières.

752. L'agriculture et la protection. — Après Sully notre ancienne législation douanière fut peu favorable à l'agriculture. Inspirée par la doctrine prohibitionniste, on sait qu'elle laissait libre l'importation des denrées alimentaires et en prohibait l'exportation. Ce régime, absolument contraire à celui des industries manufacturières, était destiné à procurer aux populations ouvrières la vie à bon marché (n° 736). C'était une conséquence logique du *système pourvoyeur* d'après lequel le gouvernement a pour mission d'assurer l'approvisionnement du pays. Les Physiocrates réclamèrent en faveur de l'agriculture le bénéfice de la liberté; mais les ordonnances qu'ils eurent le crédit d'obtenir (1763 et 1764) furent bientôt après rapportées (1770). La question de la liberté du commerce des grains, continuant à occuper l'opinion, alimenta une vive polémique. Turgot publia ses *Lettres sur le commerce des grains*, et le spirituel abbé Galiani les célèbres *Dialogues* sur le même sujet[1]. — De 1791 à 1816 les blés importés furent en principe exempts de droits.

Le système de protection en faveur de l'agriculture n'a commencé qu'à l'époque de la Restauration (1819 en France, 1815 en Angleterre)[2], et ce régime introduit plus tard a été aussi plus

[1] La thèse de Turgot fut reprise en réponse à l'abbé Galiani par l'abbé Morellet, et celle de l'abbé Galiani par Necker; mais, de part et d'autre, avec moins de talent d'exposition.

[2] A partir de la révolution de 1688, on établit en Angleterre une prime sur l'exportation du blé, mais cette mesure spéciale qui contribua à la prospérité de l'agriculture anglaise au XVIIIe siècle, n'exerçait plus depuis long-

tôt renversé par les réformes libérales que celui qui était appliqué aux autres industries.

Mais y a-t-il quelque raison qui puisse expliquer rationnellement l'opposition de la politique douanière appliquée si longtemps à l'agriculture et aux manufactures? C'est assurément d'une manière trop exclusive que List voulait limiter aux industries de fabrication le bénéfice des mesures douanières. Si l'on admet que la production des principales denrées alimentaires compte parmi les industries nécessaires d'un pays (n° 709), l'agriculture nationale doit être protégée toutes les fois qu'elle se trouve exposée à une concurrence inégale, à celle par exemple des produits de pays neufs où l'exploitation est beaucoup plus économique. Des mesures de protection sont encore utiles pour ramener à la culture des produits alimentaires, les colonies de plantations lorsqu'elles ont subi un régime agricole exclusif. Il a fallu que la concurrence de l'Amérique et des Indes devînt un péril imminent pour qu'on reconnût que la protection peut, en certaines circonstances, ne pas être moins indispensable aux cultivateurs qu'aux fabricants. On voyait deux raisons principales pour ne pas donner à ceux-là la même protection qu'à ceux-ci : 1° les produits du sol étant pour la plupart lourds et encombrants, les frais de transport constituent par eux-mêmes une protection naturelle[1] ; 2° la concurrence inégale amène beaucoup moins rapidement la ruine des exploitations agricoles que celle des manufactures parce que ces exploitations, à défaut de débouchés commerciaux, continuent d'alimenter la consommation locale. A ces deux motifs on a pu en ajouter un autre encore : dans plusieurs industries de fabrication, l'outillage mécanique entraîne à une très-large production non susceptible de se restreindre beaucoup ; aussi, relativement au marché intérieur, les affaires d'exportation tiennent une grande place. Au contraire, l'industrie agricole a plus de souplesse quant à la production ; de nouveaux emplois peuvent être donnés au sol et, pour elle, le marché inté-

temps aucune influence à cause du développement du marché intérieur. V. sur l'origine des droits sur les céréales en Angleterre, Brentano, *Revue d'Économie politique*, 1892, p. 180 et suiv.; Th. Rogers, *op. cit.*, p. 326 et suiv.

[1] L'incroyable bon marché du fret et même des transports par voie ferrée en certains pays producteurs a enlevé à cette considération une grande part de sa valeur ancienne.

rieur a toujours une prééminence considérable sur le commerce d'exportation. Sous le régime de la liberté du commerce des grains, pendant les dix premières années (1862-1871) la moyenne des importations fut seulement de 3,3 millions d'hectol. sur plus de 100 millions. Dumas pouvait donc très-justement déclarer, avant la réforme, que « les quantités mises en mouvement à l'entrée ou à la sortie par la liberté du commerce des grains ou immobilisées par les moyens de protection appliqués à cette industrie, sont des quantités généralement trop faibles pour avoir dans notre pays une influence bien sérieuse sur la moyenne des prix. » Rien ne faisait prévoir que ce jugement si juste alors recevrait un démenti par suite de la concurrence des pays neufs aidée par un abaissement sans précédent des prix de transport. Par suite de cette révolution économique, l'agriculture nationale menacée dans son existence, n'a dû son salut qu'à la protection douanière.

753. Commerce des grains. Echelle mobile : lois de 1819 et de 1821. Réforme de 1861. — Le commerce des céréales a été, mais pendant peu de temps, soumis à des règles restrictives connues sous le nom de *système de l'échelle mobile.* Les lois restrictives de l'importation des grains, votées par l'aristocratie foncière anglaise, furent l'objectif principal de l'agitation pour la réforme libérale en Angleterre, de l'*anti-corn-law league.* La liberté du commerce des grains (1846) y a été la première et la plus légitime victoire du libre-échange, surtout si l'on se reporte à la situation où se trouvait l'agriculture. En France, l'échelle mobile ne fut abandonnée qu'en 1861.

Ce système fort ingénieux avait été imaginé à titre de conciliation entre deux intérêts opposés : celui des consommateurs, de ne pas payer le blé trop cher, et celui de l'agriculture, de le vendre à un prix suffisamment rémunérateur. L'échelle mobile consiste à entraver l'exportation au moyen de droits de sortie gradués, à faciliter l'importation par la diminution des droits d'entrée, lorsque les prix du marché intérieur sont élevés; et, au contraire, à favoriser l'exportation par la diminution des droits de sortie, à ralentir l'importation grâce à l'augmentation des droits d'entrée dans les années d'abondance, où l'avilissement des prix pourrait menacer les intérêts des agriculteurs. Cette double gradation de droits, en sens inverse, explique le

nom d'*échelle mobile*. La mise en œuvre du système avait exigé la division de la France en quatre zones, parce que les prix du marché intérieur sont différents suivant les régions[1]. Un prix moyen pour chacune des régions était fixé par des mercuriales mensuelles dressées sur divers marchés spécifiés par la loi (*marchés régulateurs*). L'exportation était prohibée dès que le prix du blé dépassait un prix déterminé pour chaque zone. Au-dessous (dans une limite variable entre 19 et 25 fr. l'hectol.) elle était permise, mais un droit de 2 francs par hectol. était perçu par chaque franc de hausse; en fait, le droit devenait prohibitif dans les années de mauvaises récoltes. Quant à l'importation, elle était frappée d'un droit protecteur, lequel, au-dessous d'une limite variable selon les régions, entre 17 et 23 francs, était augmenté de 1 fr. 50 par chaque franc de baisse. L'échelle mobile de 1819 et de 1821 avait été mal combinée : « Par une alternative perpétuelle d'admissions et de prohibitions résultant de mercuriales établies sur des marchés régulateurs mal choisis ou mal divisés, elle pouvait forcer certaines contrées de la frontière à subir des prix de disette alors que d'autres départements étaient bien approvisionnés[2]. » Suspendue à cause de la disette, en 1847 et en 1853, et rétablie seulement en 1859, l'échelle mobile devait bientôt disparaître.

L'enquête de 1859, sur le commerce des céréales ne fut pas favorable au système restrictif; l'Angleterre se félicitait d'y avoir renoncé, et il paraissait bien prouvé que la loi de 1819, au lieu de contenir la hausse excessive ou de conjurer l'avilissement des prix, avait contribué à amplifier les oscillations des cours. D'ailleurs, en cas d'appréhension de mauvaises récoltes, au lieu d'encourager l'importation, le système suivi la contrariait. La mobilité des droits faisait courir de trop grands risques aux spéculateurs. Lorsqu'on peut redouter une mauvaise récolte, selon que les craintes augmentent ou diminuent, les cours varient d'un mois sur l'autre d'une façon très-sensible. C'est un alea assez redoutable déjà lorsqu'il s'agit d'achats sur l'étranger dont l'exécution demande un certain temps. L'échelle mobile aggravait le

[1] Les inégalités de prix étaient surtout très-fortes avant les perfectionnements opérés dans les moyens de transport (n° 388). Les prix variaient de 15 fr. pour la Marne, à 27 fr. pour le Gard.

[2] Amé, *op. cit.*, t. I, p. 185.

risque puisque, à la baisse possible des mercuriales, si la récolte était meilleure qu'on ne le supposait, s'adjoignait une élévation des droits à l'importation. Dans ces conditions, un négociant se basardait difficilement à importer du blé en prévision d'une mauvaise récolte : il attendait que le déficit fût constaté afin de pouvoir compter sur une stabilité relative des cours; mais alors, ses commandes à l'étranger risquaient d'être devancées par celles de négociants d'autres nations, et l'approvisionnement ne s'opérait plus qu'à des conditions onéreuses. La mobilité des droits à la sortie était aussi un obstacle au développement de la production et une cause de baisse des prix au cas d'abondantes récoltes. La production ne pouvant compter sur les débouchés extérieurs n'avait pas intérêt à fournir au delà des besoins de la consommation nationale. Dans les années de bonne récolte, l'échelle mobile détournait de la formation des réserves; chacun s'empressait de réaliser lorsque l'exportation n'était pas entravée et l'on vendait à des prix de liquidation. Lors, au contraire, que le commerce est laissé à lui-même, la formation des réserves soutient les prix dans les années heureuses et les empêche de trop s'élever dans les années de disette.

La loi du 15 juin 1861 supprima l'échelle mobile, admit l'importation en franchise, sauf un droit de 0 fr. 60 cent. par quintal (ce qui n'était qu'un simple droit de statistique) et abolit les entraves à la sortie. Quant à ce dernier point, aucune difficulté : on ne doit pas ordinairement s'inquiéter, en effet, de la liberté laissée aux exportations en temps de cherté : la spéculation se porte alors plus volontiers vers l'importation puisque spéculer c'est acheter sur les marchés où les prix sont bas pour revendre sur ceux où ils sont élevés.

Les faits parurent tout d'abord condamner le système de la liberté du commerce des céréales consacré par la loi de 1861 : à la suite de la récolte de 1863, les prix furent avilis (16 fr. 41 l'hectol.). En 1866, Thiers s'attachait à prouver qu'ils ne pouvaient même couvrir le coût de production; c'était une perte annuelle de 350 millions pour notre agriculture! Mais, presque aussitôt après ces doléances, la hausse se produisit : 1866 et 1867 furent des années de mauvaise récolte : on vit alors la spéculation à l'œuvre et l'extrême cherté conjurée par d'importants arrivages de blés de l'Europe orientale et des États-Unis. L'enquête

agricole de 1866, ordonnée sous l'impression de la baisse des prix, s'acheva en pleine hausse : le prix moyen de l'hectolitre qui avait été de 20 fr. 89 par année agricole, pendant la période 1841 à 1860, s'éleva à 22 fr. 28 sous le régime de la liberté, de 1861 à 1880.

Il serait donc inexact d'affirmer que la liberté commerciale a donné le blé à meilleur marché que le régime antérieur, mais il est démontré par l'expérience qu'elle a mieux préservé des prix de disette et mieux garanti la production contre l'avilissement extrême des prix ; en d'autres termes qu'elle a pour effet de niveler les prix. Or, les écarts extrêmes entre les prix de baisse et de hausse causent les plus grands malaises aux classes peu aisées. Ces écarts ont été moindres de 1860 à 1880 que dans les vingt années antérieures[1]. L'expérience avait donc donné gain de cause en ceci aux auteurs de la réforme libérale.

754. Retour à la protection douanière sur les blés. — La crise agricole, dûe à de mauvaises récoltes et aux importations américaines, fit remettre en question, lors de l'élaboration du tarif de 1881, la liberté du commerce des grains. On recula devant le rétablissement de droits protecteurs qui sont présumés devoir élever le prix de la denrée la plus nécessaire à l'alimentation publique. On se borna à conserver une pleine liberté douanière : les céréales et d'autres produits agricoles ne furent pas compris dans les traités de commerce de 1882. Toutefois, dans un pays où la population rurale forme plus de la moitié de la population totale, il ne pouvait être question de laisser tomber la culture des céréales; aussi bien, lorsque de 1881 à 1885, par suite de la progression des arrivages d'Amérique déjà signalée (n° 285), le prix de l'hectolitre fut tombé de 22 fr. 28 à 15 fr. 79, c'est-à-dire à un taux notablement inférieur aux prix de revient actuels en France, le législateur n'hésita plus à suivre l'exemple de plusieurs pays étrangers en taxant les céréales[2]. Il devenait nécessaire de permettre à l'agriculture nationale de

[1] Prix maxima : de 1841 à 1860, 30 fr. 75 l'hectol.; de 1861 à 1880, 26 fr. 64. Prix minima : de 1841 à 1860, 14 fr. 32 l'hectol.; de 1861 à 1880, 16 fr. 41. Soit un écart de 16 fr. 43 dans la première période, et de 10 fr. 23 seulement dans la seconde.

[2] L'Allemagne (1879), l'Autriche-Hongrie (1882), l'Espagne, le Portugal (1882), l'Italie (1883).

se soutenir en attendant que grâce au crédit elle pût disposer de capitaux qui lui permissent de pratiquer une culture plus intensive et plus rémunératrice (nos 271-274).

La loi du 28 mars 1885 créa un droit de 3 fr. par quintal (au lieu du droit de 0 fr. 60). Les stocks de spéculation amassés paralysèrent l'effet du droit; en 1887, l'hectolitre ne se vendit que 16 fr. 75. Le seul résultat de la loi avait été d'empêcher un effondrement désastreux des cours, mais ils n'étaient pas relevés à un taux rémunérateur. C'est pourquoi la loi du 29 mars 1887 porta le droit de 3 fr. à 5 fr. par quintal[1]. En même temps, à l'étranger, des relèvements analogues étaient opérés (Allemagne, Autriche, Italie). Notre droit de 5 francs relativement au cours d'alors (22 fr. le quintal) était un droit de 22 p. 0/0. On prédisait des prix de famine. Le législateur lui-même laissait percer ses appréhensions et prévoyant « que le prix du pain pourrait s'élever à un taux menaçant pour l'alimentation publique il remettait au gouvernement la faculté, en dehors du temps des sessions, de suspendre les effets de la loi en réduisant ou en supprimant la taxe. » N'eût-il pas mieux valu à la place d'un texte si élastique, dénotant une si grande défiance de l'avenir, adopter, comme cela avait été proposé, non une nouvelle échelle mobile, mais un tarif décroissant de 1 fr. par chaque franc de hausse au-dessus du prix de 25 francs par quintal? Quoi qu'il en soit, l'événement a démenti les craintes que l'on avait pu concevoir. Le pain est-il revenu aux prix de famine ? Depuis 1888, il est resté stationnaire au prix de 1 fr. 40 les 4 kil.; or, si ce prix est supérieur à celui des quatre années 1884-1887, où il était descendu à 1,30 et 1,35, il est notablement inférieur à celui des années 1877 à 1883, pendant lesquelles il s'est maintenu entre 1,50 et 1,60. C'est cependant au cours de cette période que s'était produit l'avilissement du prix du blé! De ce rapprochement résulte une double preuve : 1° les droits de douanes n'ont pas eu un effet appréciable sur le prix du pain; 2° le prix du pain n'est pas en corrélation constante avec celui du blé[2].

Quant aux cours du blé, les prix moyens ont été de 17,71

[1] En même temps les seigles furent taxés à 5 fr., les avoines à 3 fr., les orges à 1 fr. 50. Une loi du 9 juillet 1890 a taxé les maïs et les riz à 3 fr.

[2] Depuis l'abolition de la taxe sur le pain, l'écart entre le prix du blé et

l'hectolitre en 1887; 18,79 en 1888 (à la suite d'une mauvaise récolte, 98 millions d'hectolitres); 18,09 en 1889; 18,22 en 1890 (10 premiers mois). Vers la fin de 1890 la spéculation profitant de ce que la rigueur de l'hiver compromettait les ensemencements d'automne, réussit à faire monter les cours, malgré l'abondance des stocks de consommation à la suite de la récolte de 1890 (119 millions d'hectolitres). Le prix du quintal s'éleva de 26 francs (janvier 1891) à 32 francs (avril), mais redescendit fin mai à 28 et 29 francs. Était-ce un prix « menaçant pour l'alimentation publique? » Sous le régime de la liberté des importations, à diverses reprises (1867, 1868, 1871, 1873) le prix de 32 francs le quintal avait été dépassé. Toutefois, bien que l'existence du droit ne fût pas la cause principale de la hausse qui s'était produite[1], le Parlement fut d'avis de réduire de 5 à 3 francs le droit sur le blé; c'est ce que fit la loi du 2 juillet 1891 à titre temporaire (du 10 juillet 1891 au 1[er] juin 1892). La loi de douanes du 11 janvier 1892 a reproduit le droit de 5 fr., mais en même temps la faculté de suspension résultant de la loi de 1887. Les droits sur les blés et les autres farineux alimentaires ne sont inscrits qu'au tarif maximum. Ils doivent donc être tenus en dehors des conventions douanières et peuvent être modifiés à tout moment par une loi[2].

Sous le système de l'échelle mobile (en 1828), on avait voulu éviter que les restrictions relatives aux importations ne fussent une entrave pour les minoteries du midi de la France : l'importation temporaire fut autorisée, mais seulement à l'identique; l'administration devait surveiller le travail de la mouture et

celui du pain n'a cessé d'augmenter, ce qui est dû moins aux bénéfices réalisés par les boulangers qu'aux procédés arriérés de la panification et à la multiplicité extrême du nombre des boulangeries.

[1] En comparant les cours du blé sur les marchés de Londres, d'Anvers et de Paris on a pu dire que le droit de 3 et le droit de 5 fr. (ce dernier surtout) avaient produit leur plein effet; mais il y a toujours eu un écart entre le prix du blé sur ces marchés et les nôtres, même avant l'établissement des droits, et celui qui s'est produit depuis qui est plus considérable, 6 fr. au lieu de 1 fr. 80, doit être attribué à l'action de la spéculation. —

[2] La loi de douanes a aussi révisé les droits sur les farines, droits variables de 6 fr. à 8 fr. 40 par quintal selon le rendement au blutage. En même temps, elle a établi un droit sur l'importation du pain, lequel doit être réduit toutes les fois que le droit sur le blé sera réduit et dans la même mesure.

assurer l'identité! En 1835, ce régime contre nature fut encore restreint : les blés de la mer Noire, de Sicile, d'Espagne, d'Égypte, etc., en furent exclus. Ces limitations ne tombèrent qu'en 1850, et la réexportation à l'équivalent fut consacrée : le rendement au blutage des différentes céréales était déterminé par décret. La loi de 1861 enleva à l'admission temporaire beaucoup de son intérêt, puisqu'il ne subsistait plus sur l'importation des blés par navires étrangers qu'un droit de 0 fr. 60 par quintal; mais la suppression des zones d'exportation, jusqu'alors obligatoires, donna à ces opérations une souplesse nouvelle. On commença à se livrer sur les blés, comme sur les métaux, au trafic des acquits-à-caution; on expédiait en compensation, par les ports de l'Océan et de la Manche, des farines provenant de blés français. En 1867 et en 1868, les recettes fiscales, perdues par l'effet de ces spéculations n'ont pas été moindres de 5 millions. C'était, en réalité, une assez forte prime de sortie pour la minoterie; de plus, sans influence sur les prix aux époques d'abondance, l'admission temporaire stimulait l'exportation aux époques de cherté. Un décret du 18 octobre 1873 mit un terme aux abus de l'admission temporaire : les grains importés en France sous condition de réexportation ne purent désormais sortir en franchise que par les bureaux de la direction où l'importation a été effectuée.

755. Droits sur le bétail et sur les matières animales et végétales. — Le régime douanier du bétail a une histoire assez semblable à celle des céréales. Chez nous seulement, la protection commence un peu plus tard (1822) et finit un peu plus tôt (1853). Tant qu'elle dura, les droits furent très-élevés. De 1853 à 1881, on ne laissa subsister que des taxes à peu près nominales. Le tarif général de 1881 rétablit des droits protecteurs, mais assez modérés (les plus élevés étaient ceux de 15 fr. sur les bœufs). L'Autriche (1878) et l'Allemagne (1879), avaient avant nous déjà senti la nécessité de se garantir contre les importations étrangères. En France, les importations italiennes avaient pris surtout un énorme développement (de 1876 à 1880, 50,000 bœufs en moyenne). Le tarif de 1881 fut impuissant; aussi en 1885 et 1887, les droits furent notablement relevés (portés à 25, puis à 38 fr. sur les bœufs). Ces nouveaux tarifs eurent deux résultats : 1° ils endiguèrent les importations ita-

liennes qui sont descendues, en 1890, à 6,500 bœufs[1]; 2° ils encouragèrent l'élevage indigène au point que notre population de bovidés s'est depuis accrue de 500,000 têtes.

La loi de douanes du 11 janvier 1892 adopte une nouvelle tarification plus équitable : au lieu d'un droit par tête, c'est un droit de 10 fr. par 100 kilog. de poids vif pour les bovidés et de 15 fr. 50 par quintal également sur les moutons. Le poids moyen étant estimé à 500 kilog. pour les bœufs, à 350 kilog. pour les vaches et taureaux, à 40 kilog. pour les moutons, les nouveaux droits sont supérieurs à ceux de la loi de 1887, mais dans une mesure moindre qu'on ne l'a prétendu. Sur les moutons, la taxe nouvelle, au poids moyen, est de 6 fr. 50 au lieu de 5 fr. Les droits sur les viandes abattues ont été mis en rapport avec les nouvelles tarifications de la viande sur pied. Tous ces droits ne sont inscrits qu'au tarif général, en sorte qu'ils ne pourront en rien être affectés par les conventions douanières. Depuis 1881, d'ailleurs, ils avaient été tenus en dehors des traités; ce n'est pas un changement de situation. — La mesure nécessaire de protection a-t-elle été dépassée? Arrivera-t-on à rendre la viande plus chère encore? Si le prix des transports à l'intérieur n'était pas si excessif, on pourrait espérer plus fermement que l'élevage indigène alimenterait assez largement la consommation sans lui imposer des charges plus lourdes; malheureusement les tarifs de chemins de fer sont plutôt prohibitifs que les tarifs de douanes[2]! A tort ou à raison, le législateur de 1892 a voulu donner à l'élevage, au moyen des droits sur le bétail, la protection qu'il était décidé à lui refuser à d'autres titres, c'est-à-dire par l'imposition des matières animales ou végétales destinées à l'industrie. C'est ainsi que les peaux brutes, les laines en masse se sont vu refuser tout droit protecteur; en vain proposa-t-on d'accorder l'admission temporaire ou un drawback aux importations des industries lainières ou à celles des peaux ouvrées. C'est ainsi

[1] Aujourd'hui c'est l'Algérie qui comble pour la plus grande partie les insuffisances de notre production : en 1890 elle nous a fourni 53,000 bœufs.

[2] Dans la discussion à la Chambre des députés on a signalé ce fait que de Toulouse à Nice un wagon de 8 bœufs paye plus de 600 fr., soit au delà de 75 fr. par tête, c'est-à-dire plus que l'importation par la frontière italienne!

encore que les graines oléagineuses, malgré la décadence de nos cultures oléagineuses et textiles, ont été exemptes, en vue de ne pas entraver les huileries, savonneries et autres industries que la production nationale eût été impuissante à alimenter; là encore, le droit protecteur n'a pas trouvé grâce même avec l'atténuation de drawbacks ou d'admissions temporaires.

Dans notre législation douanière actuelle, la protection n'est pourtant pas limitée aux céréales, aux farineux et au bétail; elle est donnée à plusieurs branches accessoires de la production de la ferme, trop négligées auparavant sous le régime des traités de commerce (beurre, œufs, lait, volailles, légumes, fruits, etc.); elle est donnée aussi aux vins et aux alcools. La viticulture avait été sacrifiée sous le régime des traités, victime de ses instincts alors libre-échangistes, et cela au milieu des désastres du phylloxéra. Les nouveaux droits sur les vins qu'elle a réclamés ont été gradués selon le degré alcoolique, au lieu d'être établis uniquement au volume, afin de déjouer la fraude du vinage au moyen de laquelle on faisait pénétrer des vins à titre alcoolique très-élevé avec le tarif des vins, tandis qu'ils servaient de véhicule à l'alcool qui y avait été mêlé : ces vins étaient ensuite dédoublés avant d'être livrés à la consommation. Cette fraude, pratiquée surtout au moyen des vins espagnols et des alcools allemands, causait un grave préjudice et à la viticulture française et au Trésor qui était frustré des droits sur l'alcool. Dans le but de protéger la production agricole et les distilleries, dès 1887 (loi du 5 juillet) le droit sur les alcools étrangers avait été d'urgence plus que doublé (de 30 fr. porté à 70 fr.). Cette mesure défensive avait été nécessitée par l'encouragement donné par la loi en Allemagne à la production de l'alcool au moyen d'une véritable prime d'exportation. Grâce à ce relèvement des droits, voté pour un an et depuis prorogé, les exportations d'alcools allemands qui s'étaient élevées à 155,000 hectol., ont presque entièrement cessé. Les droits accordés aux produits accessoires de la ferme et aux vins, à la différence des droits sur les céréales et le bétail, ont été inscrits aux deux tarifs. Il n'a pas paru nécessaire de les tenir en dehors des conventions douanières et il pouvait y avoir avantage à n'appliquer que les droits du tarif minimum en vue d'obtenir pour nos produits agricoles d'expor-

tation et pour nos vins eux-mêmes des concessions de la part des autres puissances[1].

Quant à la production séricicole et aux cultures industrielles du lin et du chanvre, il a paru qu'un droit de douanes risquait de compromettre des intérêts industriels plus importants encore que les intérêts agricoles engagés. Dans le but de donner à ceux-ci une compensation nécessaire, des primes à la production ont été créées en faveur des éducateurs de vers à soie, et des cultivateurs de lin et de chanvre (n° 290). Enfin, la culture de la betterave n'a pas été abandonnée. Des droits d'ailleurs assez faibles ont été mis à l'importation des betteraves (0 fr. 40 par quintal) et des graines de betteraves (30 fr. le quintal); mais c'est surtout dans le régime douanier des alcools et des sucres qu'elle trouve, depuis 1884, une protection indirecte, grâce à laquelle elle a fait de très-notables progrès (nos 354, 758). Seules les cultures oléagineuses ont été abandonnées à elles-mêmes (n° 290).

Les bois de construction et merrains sont des matières premières pour nombre d'industries, notamment pour celle des pâtes à papier, ouvrages en bois; mais comme la production forestière subit, pour sa conservation et son régime, diverses servitudes d'intérêt général (nos 327 et suiv.), et que les prix, à cause du développement des importations provenant des pays de grande production ont subi une forte dépression, des droits protecteurs ont été établis[2]. On a voulu par là, en relevant les prix, encourager le reboisement et les plantations de sapins, si nécessaires à la défense du sol et au régime des eaux.

756. **Industries extractives.** — Ce qui a été dit (n° 747) des combinaisons de tarifs, s'applique tant aux industries qui fournissent les matières premières, qu'à celles qui les transforment. Nous entendons ici par matières premières, plus spécialement, les matières brutes qui proviennent du seul travail d'extraction[3]. Pour ne pas élever le coût de production de l'ensemble des produits des industries manufacturières, on peut juger

[1] Cf. Gide, *Revue d'Economie politique*, 1892, p. 817 et suiv.

[2] Les bois exotiques d'ébénisterie sont exempts.

[3] On sait que l'expression, matières premières, envisagée au point de vue de la série des travaux de production successifs, est souvent au contraire employée dans un sens tout relatif (nos 239 et 245 en note).

utile de ne taxer qu'au minimum ou même d'admettre en franchise les matières brutes. La dernière solution est celle qui a prévalu dans notre tarif général de 1892 (n° 755). Si, d'ailleurs, ces matières brutes sont fournies par l'agriculture (graines oléagineuses, textiles, laines), on peut rappeler ce qui a été dit au sujet des produits agricoles : les uns, étant des produits lourds et encombrants, trouvent une protection naturelle dans les frais de transport que supportent les produits étrangers; d'autres trouvent dans la consommation locale un appui assuré; d'autres enfin, comme les produits de l'élevage, comportent des profits multiples, et il peut y avoir des compensations à la réduction du prix des laines ou des peaux brutes par l'effet des importations. A cause de l'intérêt public de la conservation forestière on conçoit que les bois, quoiqu'ils soient au nombre des matières lourdes et encombrantes, aient obtenu un traitement privilégié (n° 755).

Quant aux matières brutes fournies par les industries extractives, le minimum de protection dont elles ont besoin ne doit pas leur être refusé. Elles y ont droit à un double titre : 1° les produits des industries extractives, bien que qualifiés de matières premières, sont en réalité le fruit d'un travail tout aussi digne de protection que le travail manufacturier; 2° les industries minières sont au nombre des industries nécessaires d'un pays : si elles devaient tomber, la métallurgie périrait aussi. Toutefois, il ne faut pas oublier que le prix auquel les industries manufacturières en général obtiennent le combustible minéral, influe d'une manière très-sensible sur le coût de production. Il importe donc, surtout dans un pays comme la France qui est peu riche en gisements houillers, de ne pas éloigner le combustible étranger qui doit, d'une manière normale, fournir un appoint considérable à la production nationale (n° 336). Aussi bien, les houilles ne sont-elles inscrites à notre tarif général (loi du 11 janvier 1892) que pour un droit très-faible de 0,12 cent. par quintal. De même les minerais de fer sont admis en franchise afin de ne pas entraver les approvisionnements en minerais spéciaux de notre industrie sidérurgique (n° 336). C'est également et à plus forte raison, notre sol étant insuffisant à donner les ressources dont a besoin la fabrication, l'exemption qui a prévalu pour les minerais de cuivre, de plomb, de zinc, d'aluminium, d'étain,

de nickel, d'antimoine et autres métaux industriels. Les matières minérales, marbres, pierres, ardoises à l'état brut entrent aussi librement. La règle générale pour les industries extractives est donc l'absence de protection douanière ou une très-faible protection selon les cas [1].

757. **Industries manufacturières.** — Entre les industries successives dont le travail concourt à façonner les mêmes produits (n° 747), la protection est graduée de telle sorte que chacune puisse payer les droits établis en faveur de celles qui la précèdent dans la série, et se faire payer par celle qui la suit le droit dont elle bénéficie elle-même. Ce mode de gradation repose sur cette présomption que les droits de douanes relèvent les prix dans une mesure égale à leur quantum. On a vu combien est hasardée cette présomption; on devait cependant l'admettre pour dresser l'échelle des tarifs. Si, contrairement à la supposition admise, les droits ne produisent pas leur effet ou ne le produisent que pour partie, l'équilibre se trouve rompu puisque les industries qui viennent à la suite de celle qui ne bénéficie pas en fait de la protection, ont l'avantage de s'approvisionner à meilleur compte, sans que la protection qui leur a été attribuée soit pour cela réduite.

Le système de gradation par superposition des droits, tel que nos lois de douanes l'ont consacré, est donc favorable aux dernières industries d'une même série. Elles sont avantagées à plusieurs titres : 1° par l'exemption des matières premières agricoles ou extractives; 2° par l'éventualité de la non-incidence sur elles des droits des premières industries de transformation manufacturière; 3° enfin, par le système des admissions temporaires ou des drawbacks transformés, qui leur permet de s'approvisionner au dehors sans supporter les effets des droits de douanes établis au profit des industries placées avant elles dans la même série composante (n° 748). Ces observations ont une grande importance pour l'appréciation à faire de la mesure dans laquelle nos tarifs de douanes ont protégé nos différentes industries manufacturières. La crainte de com-

[1] De légers droits protègent quelques-unes des industries extractives parmi celles qui trouvent abondamment dans notre sol les aliments nécessaires aux industries de transformation; c'est ce qui a lieu pour l'exploitation du kaolin, de l'alunite, etc.

primer l'essor industriel a dominé l'esprit du législateur; de là la franchise des matières premières, la modération des droits sur les premières façons à donner aux produits; de là, au contraire, des droits relativement élevés et les facilités de l'admission temporaire au profit des industries qui livrent des produits achevés[1]. On peut semble-t-il, en effet, protéger impunément ces dernières industries puisqu'aucun travail industriel ne se plaçant après elles, l'action des droits ne risque de nuire à aucune autre industrie. C'est un avantage réel sans doute, mais la gradation des droits par superposition rend essentiellement instable et aléatoire l'équilibre général de la protection douanière.

758. **Législation douanière des sucres.** — Le régime douanier des sucres présente une grande complication dûe à la multiplicité des intérêts engagés, à la difficulté du mode de perception des taxes, enfin au caractère mixte des lois sur les sucres qui sont d'importantes lois fiscales en même temps que des lois de douanes. Il serait inutile de retracer pas à pas l'histoire des vicissitudes législatives de la question des sucres, mais il est nécessaire d'en connaître les principales phases. Pour plus de clarté, nous distinguerons les questions douanières et les questions de mode de perception. Il y aura lieu, dans les explications qui suivent, de séparer ce qui constitue la partie douanière ou internationale de la partie purement fiscale de ce difficile sujet.

Jusqu'en 1837, les sucres coloniaux et les sucres étrangers attirèrent seuls l'attention du législateur : ces derniers furent écartés par des surtaxes absolument prohibitives. On crut ainsi servir la cause des colonies, mais on favorisa bien plus l'industrie du sucre indigène qui échappait à l'impôt perçu sur les sucres coloniaux à l'entrée en France. Les colonies s'aperçurent trop tard que le rival le plus redoutable du sucre de canne était le sucre de betterave. Lorsqu'on imposa, en 1837, le sucre indigène et qu'on réduisit la surtaxe des sucres étrangers, la fabrication nouvelle résista vaillamment à ces deux chocs; il fut dès lors prouvé que les principaux établissements pouvaient livrer le sucre à plus bas prix que les colons. On dut venir plus encore au secours des colonies; d'ailleurs, dans les idées doua-

[1] V. rapport Dauphin, Sénat, session 1891, annexes, *J. off.*, p. 303.

nières du temps, la puissance navale de la France exigeait cette politique, le sucre colonial donnant un fret important à notre marine; de plus, le raffinage des sucres coloniaux était réservé à la métropole, et des centres industriels considérables avaient été, à cause de ce monopole, créés dans les ports, notamment à Nantes et à Marseille. Planteurs des colonies, armateurs et raffineurs obtinrent, en 1843, du ministère qu'il soumit aux Chambres un incroyable projet portant interdiction de la fabrication du sucre de betterave (n° 353)! On se contenta (loi de juillet 1843), au moyen de taxes graduées, d'adopter le principe d'assimilation de la taxe pour le sucre indigène et le sucre colonial. Les colonies crurent rester maîtresses du terrain, mais, restreinte d'abord, la production indigène reprit sa marche ascendante au moment même où l'émancipation jetait une certaine perturbation dans la culture de la canne à sucre : de 102 millions (1845), les envois des colonies descendirent à 40 millions (1850), tandis que la production indigène dépassait 100 millions. La loi de 1851 accorda une *détaxe* aux sucres coloniaux; ce ne devait être qu'une mesure temporaire, mais elle fut successivement prorogée jusqu'en 1870. Vivement combattues dans l'enquête sur les sucres et lors de la loi de 1864, les détaxes n'ont pas même réussi à maintenir le chiffre des importations coloniales. Elles ont coûté au Trésor, de 1852 à 1869, plus de 110 millions. Supprimées en 1870, les détaxes ne devaient pas tarder à reparaître sous une autre forme; plusieurs lois de 1884, 1886, 1888 ont accordé aux sucres exportés des colonies françaises, à destination de la métropole, un déchet de fabrication de 12, puis de 24 p. 0/0, enfin d'une quotité déterminée d'après la moyenne des excédents de rendement dont bénéficient actuellement les producteurs de sucre de betteraves. Le déchet de fabrication ou *déduction coloniale* est une véritable détaxe.

Quant aux sucres étrangers, notre politique douanière a également subi une transformation complète qui s'explique facilement par le tableau des exportations et des importations. En 1874, les exportations de nos sucres bruts et raffinés fournissaient près de 300,000 tonnes, au lieu de 69,000 en 1860, tandis que les importations étaient restées stationnaires[1]. L'intérêt principal

[1] La répartition des importations seule a varié : en 1860, sur 161,000

de la France, à cause de ces immenses progrès, fut désormais de chercher des débouchés extérieurs pour sa fabrication. Les surtaxes déjà réduites, à partir de 1833, un moment relevées en 1852, furent abolies (1860-1861); on ne laissa subsister que certaines surtaxes de pavillon). La tâche du législateur était terminée, celle de la diplomatie commençait; elle devait tendre à élargir nos débouchés : une première Union sucrière (en 1864) fut conclue avec l'Angleterre, les Pays-Bas et la Belgique dans le but de faciliter nos exportations, mais elle n'avait qu'un caractère provisoire. Après 1870, les négociations furent reprises; on fut d'accord sur le principe de la suppression de toute prime de sortie. Il était en effet reconnu que quand l'un des États contractants accordait une prime à ses nationaux, les autres États s'imposaient un sacrifice analogue pour maintenir les conditions de la concurrence, de telle sorte que les primes restaient sans efficacité pour la protection des industries et grevaient les finances des États qui les avaient établies. Une seconde Union sucrière fut conclue à Bruxelles (11 août 1875) pour empêcher que des primes indirectes fussent accordées par l'un des pays contractants notamment au moyen de drawbacks supérieurs aux droits de douanes ou aux impôts de consommation[1]. Malheureusement plusieurs puissances, notamment l'Allemagne, se refusèrent à cette base d'arrangement pour maintenir des primes d'exportation indirectes. Grâce au système de ces primes, grâce aussi à son système de taxation basé sur la matière première, la betterave, et non sur le sucre lui-même, la production sucrière allemande fit d'énormes progrès (n° 353)[2].

tonnes, 115,000 étaient de provenance coloniale; en 1875, la part des colonies s'est abaissée à 90,000; celle des sucres étrangers était déjà de 111,000 tonnes; en 1884, les sucres coloniaux descendent à 73,000 tonnes, tandis que les sucres étrangers atteignent presque 130,000; de 1885-1889, l'évolution s'est faite en sens inverse : nos sucres coloniaux fournissent à l'importation 110,000 tonnes, tandis que les sucres étrangers ne lui donnent plus que 50,000 tonnes.

[1] La législation fiscale des divers États, quant au sucre, est très-différente : cette denrée est très-fortement taxée en France, tandis qu'elle ne l'est plus du tout en Angleterre depuis 1875.

[2] En 1891, l'Allemagne a modifié sa législation sur les sucres (loi du 31 mai); l'impôt intérieur est désormais établi à la consommation, c'est-à-dire sur le sucre et non sur la betterave (n° 759). Une prime temporaire (1892-1897) est accordée aux sucres exportés.

Pour réagir contre la décroissance qui s'était produite en France au même moment, le législateur prit deux mesures : en 1880, il opéra sur l'impôt du sucre un considérable dégrèvement (n° 1283) ; en 1884 (loi du 29 juillet), à l'exemple de l'Allemagne, il basa l'impôt sur la betterave au lieu de le baser sur le sucre fabriqué. Comme en Allemagne, on calcula l'impôt sur un rendement présumé inférieur au rendement réel, d'où une bonification pour nos producteurs. Le résultat de ce changement de législation fut le relèvement de la production (n° 353); nos exportations de sucres ont dépassé 335,000 tonnes dont 142,000 en raffinés et 195,000 en sucres bruts (1890). L'importation étrangère a été découragée par une surtaxe de 7 fr.

759. Au sujet du mode de perception des droits, on conçoit trois méthodes distinctes : 1° l'impôt sur le sucre brut ; 2° l'impôt sur le sucre raffiné ou l'impôt à la consommation ; 3° l'impôt sur la matière première. La première méthode, du moment où l'on admet le principe des taxes proportionnelles à la richesse saccharine, nécessite l'emploi d'une présomption légale afin de déterminer ce qu'une quantité de sucre brut peut, suivant sa qualité apparente, donner de sucre raffiné. Tout d'abord, on fixa à 70 ou 73 p. 0/0 du poids du sucre brut le rendement présumé au raffinage ; puis, en 1864, on adopta une nouvelle présomption légale, celle des types ou des nuances, c'est-à-dire l'évaluation approximative de la richesse saccharine d'après la couleur. Les Hollandais (chez qui l'industrie de la raffinerie est ancienne et importante) ont distingué 20 types : le n° 20 correspond à la nuance la plus blanche; la nuance s'accentue ensuite par ordre de décroissance des numéros. — La seconde méthode, celle du rendement absolu au raffinage suppose, afin de reconnaître les types différents, soit l'exercice des raffineries, soit l'emploi d'un procédé d'optique, la saccharimétrie[1] et au besoin des analyses chimiques. Dans l'examen historique des deux systèmes de tarification, il faut distinguer la période purement législative dont le terme est marqué en 1864, et la période suivante dans laquelle les questions législatives ont été dominées par les questions diplomatiques. Le système des rendements présumés fut d'abord

[1] On appelle saccharimètre un instrument d'optique qui permet d'apprécier la richesse saccharine des solutions sucrées d'après la déviation (*polarisation*) des rayons lumineux qui les traversent.

appliqué avec une taxe unique (sur les sucres exotiques avant la loi de 1833; sur les sucres indigènes de 1837 à 1840). Un moment abrogé (loi de 1851), le système des types fut rétabli, malgré ses imperfections, par le décret du 27 mars 1852; on parvient, en effet, à donner une très-grande richesse saccharine à des nuances rousses de sucres bruts moins imposés qui produisent cependant un très-fort rendement au raffinage : néanmoins, le système des types n'a pas été modifié jusqu'à la loi du 30 décembre 1875.

La première apparition du second système, celui du rendement absolu, eut lieu dans la discussion de la loi de 1851; Dumas fit adopter la saccharimétrie, mais on lui adjoignit l'exercice. L'emploi de la saccharimétrie suppose que la raffinerie parvient à extraire du sucre brut, une partie cristallisable assez constante; la présence de certains sels dans les matières sucrées neutralise la cristallisation d'une partie plus ou moins forte, selon l'état de perfectionnement des procédés du raffinage. La loi de 1851 accordait une réduction sur le titrage absolu. Le mode de perception est devenu un point d'une gravité considérable, surtout depuis la formation de l'Union sucrière de 1864 qui prit pour base le système des types internationaux. Il était stipulé que les rendements présumés, provisoirement fixés, seraient rectifiés à la suite d'expériences qui eurent lieu à Cologne; mais des doutes sérieux s'élevèrent sur la valeur des tarifications adoptées et sur l'interprétation du pacte de 1864, modifié partiellement en 1868. Après 1870, les négociations furent reprises d'abord sans succès. La difficulté vint de ce que, en France, dans le but d'augmenter le produit de l'impôt, à la suite de l'enquête de 1872 sur les sucres, l'Assemblée nationale désirait soumettre les raffineries à l'exercice. Elle voulait mettre un terme aux fraudes fiscales que le système des types avait rendu possibles. L'Angleterre y était assez disposée, tandis que la Belgique et la Hollande résistaient. Voté en 1874 (loi du 21 mars), l'exercice des raffineries dut être suspendu à cause des négociations pendantes : le gouvernement poursuivit au dehors une entente sur des bases favorables à l'exportation grandissante des sucres indigènes. Le mode de perception de l'impôt à l'intérieur passa au second plan.

Par la convention de Bruxelles, la France et la Hollande s'en

gageaient à soumettre leurs raffineries à l'exercice; de son côté, la Belgique réduisait de moitié son impôt sur les sucres. On pouvait croire les difficultés aplanies; il n'en était malheureusement rien. De nouvelles conférences eurent lieu à Paris en 1876, et il devint à peu près certain que la convention de 1875 ne serait pas ratifiée. On négocia sur de nouvelles bases en 1877, mais sans aboutir[1]. D'ailleurs les législations étaient trop diverses et trop instables. En France, la loi du 30 décembre 1875 adopta le système de la saccharimétrie et de l'exercice. Enfin, en 1884, l'impôt à la consommation a été abandonné pour l'impôt sur la betterave. Depuis il faut distinguer le régime des sucreries et des raffineries. Les sucreries sont imposées d'après la quantité de betteraves travaillées à raison d'une présomption de rendement (5 ou 6 p. 0/0) selon les procédés de fabrication. Ce rendement étant plus faible que le rendement réel donna à l'industrie sucrière, pour les excédents de fabrication, un bénéfice d'immunité fiscale, grâce auquel elle se releva rapidement, grâce auquel aussi l'agriculture augmenta la richesse saccharine des betteraves dans une proportion imprévue (n° 353 note). Aussi le rendement légal dut-il être relevé à diverses reprises, en 1887 et en 1891 (V. n° 1283).

Quant aux sucres raffinés, le système de la saccharimétrie a été maintenu (loi de 1880) d'abord sans l'exercice, puis avec ce mode de surveillance (loi du 5 août 1890), (n° 1250). Malheureusement, les constatations saccharimétriques n'ont pas acquis un degré de précision assez grand pour être seules employées.

Les sucres étrangers sont, selon leur degré de richesse saccharine, déterminée d'après l'analyse saccharimétrique, taxés comme sucres bruts ou raffinés et en ce dernier cas soumis à une surtaxe plus élevée que celle à laquelle les sucres bruts étrangers sont eux-mêmes soumis. Cette dernière surtaxe établie à titre temporaire est non remboursable; elle frappe les sucres bruts importés d'Europe; plusieurs lois successives l'ont maintenue mais avec quelques modifications (1886-1890) et la loi de douanes du 11 janvier 1892 la consacre sans assignation de terme[2]. La surtaxe des sucres étrangers se justifie par les primes

[1] Une convention sucrière signée depuis à Londres en 1888 n'a pas eu plus de succès.

[2] L'extension de cette surtaxe aux sucres coloniaux étrangers réclamée

accordées aux sucres européens dans le pays d'origine, elle en est l'équivalent.

Une dernière observation doit être faite sur le régime douanier des sucres, c'est que le tarif général de 1892 n'a inscrit les sucres étrangers qu'au tarif maximum.

760. Dès le XVIIIe siècle, des drawbacks avaient été établis dans l'intérêt de nos raffineries. Plusieurs lois de la Restauration concédaient même aux exportateurs, non seulement la restitution des taxes perçues, mais de véritables primes de sortie; ces encouragements jusqu'à la loi de 1826, furent d'ailleurs accordés sans distinction entre les sucres étrangers et les sucres coloniaux; seul, jusqu'en 1864, le sucre indigène resta exclu du drawback[1]. De 1833 à 1864, de nombreuses modifications s'accomplirent; les droits étant perçus à l'importation sur des sucres bruts, tandis que la restitution était faite sur des sucres raffinés, il y avait à déterminer le rendement à la raffinerie : la loi de 1833 fixa par présomption le rendement à 70 kilogr. La raffinerie pouvant obtenir davantage (75 ou 80) avait pour l'excédent une véritable prime de sortie qui lui fut enlevée, et plus tard rendue, afin de rétablir l'équilibre avec la raffinerie hollandaise. Les progrès de la raffinerie déterminèrent à élever les rendements présumés à 70 et 80 kilogr. (loi de 1860); puis, en 1864, par convention avec la Hollande, la Belgique et l'Angleterre, à 76, 81, 85 et 87 p. 100, selon les distinctions admises d'après les types. Le rendement réel, grâce aux perfectionnements de la raffinerie, devint encore plus élevé; aussi, en 1864 (loi du 7 mai), se décida-t-on à supprimer les drawbacks et à inaugurer le régime des admissions temporaires.

Ce régime fut remplacé en vertu de la loi du 30 décembre 1875 par des certificats de sortie à l'exportation des sucres raffinés, constatant la nature et la richesse saccharines. Lorsque ces certificats n'avaient pas plus de deux mois de date, ils étaient admis en compensation dans le paiement des droits sur les sucres, pour une somme équivalente à l'impôt qu'auraient eu

par l'industrie sucrière du Nord de la France et par l'industrie du sucre colonial français lors de la discussion de la loi de douanes, n'a pas été admise.

[1] L'exclusion avait été parfaitement légitime jusqu'en 1837, puisque, auparavant, les sucres de betterave n'avaient pas supporté l'impôt.

à payer les produits exportés s'ils avaient été livrés à la consommation. Ce système compliqué ne resta pas longtemps en vigueur; en 1880 l'admission temporaire, créée en 1864, fut rétablie et appliquée aux sucres bruts coloniaux ou étrangers importés directement des pays hors d'Europe.

§ II.

Marine marchande. Métropoles et Colonies.

761. I. **Marine marchande.** — Les puissances maritimes possèdent un élément de force politique, de rayonnement extérieur et d'activité économique, dont sont privés les États continentaux n'ayant pas de littoral. Mais la seule possession d'un littoral ne met pas un État au nombre des puissances maritimes; il faut en outre qu'il ait une population de marins, des industries navales fortement constituées, etc... Sous ce rapport, l'industrie privée apporte un concours indispensable à la puissance publique, et c'est pourquoi la marine marchande est comptée parmi les industries nécessaires d'un pays au double point de vue militaire et économique.

762. **Marine marchande et marine de guerre.** — La force militaire sur mer dépend pour deux raisons principales, l'une directe, l'autre indirecte, de la prospérité des industries navales. La première de ces raisons subsiste encore, bien qu'elle n'ait plus la même importance qu'autrefois. Selon le droit commun international, les gouvernements donnaient autorisation aux vaisseaux marchands de s'armer en course. La flotte marchande était donc une flotte auxiliaire de la flotte de guerre. Depuis la célèbre déclaration de 1856, la plupart des États ont renoncé à délivrer des lettres de marque [1], mais l'intervention de la marine de commerce, en cas de guerre maritime, n'est que modifiée : elle pourrait être utilisée pour les transports d'armes, de munitions [2] et de vivres [3]. La seconde raison est que le personnel de

[1] Relativement aux États qui n'ont pas adhéré à la déclaration de 1856, par exemple les États-Unis, la flotte marchande conserve son rôle ancien.

[2] La loi du 29 janvier 1881, dont il sera parlé ci-après, contient cette disposition : « En cas de guerre, les navires de commerce peuvent être réquisitionnés par l'État » (art. 9, 8e alinéa).

[3] En cas de conflit maritime, la marine marchande nationale est appelée

l'armée de mer se recrute parmi les équipages de la flotte marchande. C'est une pépinière où se forment les marins de la flotte de guerre.

Chez nous, l'inscription maritime établit un lien plus étroit encore entre les deux marines : le principe est que ceux qui exercent la navigation à titre professionnel, doivent, à titre d'*inscrits,* le service militaire dans l'armée navale; c'est à bord des navires marchands qu'ils font l'apprentissage de la mer; en outre les inscrits qui ne sont pas au service actif forment la réserve de l'armée de mer, réserve en continuel état d'entraînement et de perfectionnement professionnel. Sans rien exagérer, on peut dire que l'État, grâce à la marine marchande, est déchargé de l'entretien d'une fraction du contingent de l'armée navale. Sur 38,300 hommes (fin 1891), les effectifs de la flotte sont composés de 25,500 inscrits et le nombre total des hommes inscrits pouvant être éventuellement appelés au service de mer dépasse 100,000. S'il est une industrie qui, par les services qu'elle rend à l'État, soit en droit d'obtenir une situation privilégiée, c'est assurément la marine marchande. On a prétendu, il est vrai, que l'inscription maritime est un système suranné, mais les hommes de mer les plus compétents déclarent indispensable le maintien de cette grande création de Colbert[1]. Quand même il serait prouvé qu'il y fallût renoncer, parce qu'elle serait de nature, par des assujettissements excessifs[2], à éloigner de la mer les populations du littoral dont il convient d'entretenir

à assurer nos approvisionnements alimentaires et autres. Une puissance neutre elle-même, à défaut d'une marine nationale, pourrait être en fait sevrée de ces approvisionnements, si elle était obligée de compter sur les services de la marine marchande de l'une des nations belligérantes.

[1] Une commission extra-parlementaire formée en 1890 s'est prononcée pour le maintien de l'inscription maritime, mais avec une réglementation plus complète et différente en certains points. Conformément à ses résolutions un projet de loi a été soumis à la Chambre des députés. V. session 1891, annexes, *J. off.*, p. 563 et suiv. et session 1892, annexes, *J. off.*, p. 509 et suiv. Cf. sur l'inscription maritime Lyon-Caen et Renault, *Précis de droit commercial*, t. II, p. 73 et suiv.

[2] Les réformes de nos lois militaires de 1872 et 1889 ont eu pour effet d'aplanir les inégalités qui existaient entre les marins et les hommes de l'armée de terre; toutefois la durée d'assujettissement des premiers reste plus longue. En revanche, ils bénéficient de pensions sur la Caisse des invalides de la marine et de secours aux familles des nombreuses victimes des sinistres maritimes (756 en 1890). — V. *J. off.*, 5 juin 1892, p. 2753 et suiv.

les goûts maritimes, cela ne changerait rien au fond de la question. Quel que soit le mode de recrutement admis, il n'en demeure pas moins certain que l'État a besoin de compléter ses équipages par ceux des bâtiments de commerce. La nécessité de ce concours suffit à prouver l'intérêt politique de premier ordre qu'il y a à veiller sur la marine marchande[1].

763. **Nécessité économique de la marine marchande nationale.** — Le rôle économique de la marine marchande ne peut être bien compris que si l'on examine l'état d'infériorité réelle dans lequel sont placés les pays où cette industrie n'existe pas. Ne pas avoir de débouchés maritimes directs pour l'exportation des produits de l'industrie nationale, c'est être dans l'alternative, soit de restreindre la production et la consommation aux ressources d'une région territoriale limitée, soit d'employer le concours de la marine d'une autre puissance. Ce sont, en effet, les transports maritimes qui, étant les plus économiques, permettent de s'approvisionner dans les pays lointains et ouvrent aux produits l'horizon le plus vaste. Aussi s'explique-t-on les efforts opiniâtres faits par certains États enclavés. qui cependant n'aspirent à aucune action politique sur mer, en vue de s'ouvrir un accès jusqu'au littoral : nul doute, par exemple, que la possession d'Antivari et de Dulcigno ne transforme l'avenir économique du Monténégro. Recourir, à défaut de la marine nationale, à celle d'une autre nation, est une extrémité fâcheuse : 1° parce que, d'abord, l'industrie navale est largement productive : le fret annuel d'un commerce général comme celui de l'Angleterre et même celui de la France représente une source considérable de revenus (n° 737), qu'on évalue pour la France à environ 400 millions de francs[2]; être tributaire de l'étranger pour le fret, c'est donc se priver de

[1] On a pu croire un moment que la guerre sur mer n'exigerait plus que des équipages peu nombreux. Ce fut lorsqu'on imagina les grands navires cuirassés; mais une nouvelle transformation navale semble se préparer : l'usage des torpilles obligera, soit à revenir à des masses flottantes plus mobiles, soit à organiser des flottilles de canots croiseurs pour protéger les cuirassés. On a d'ailleurs plus que jamais besoin de bâtiments légers et de bateaux plats pour les transports; or, sur ces bâtiments, l'art du matelot est indispensable. Rien ne prouve donc que l'État soit désormais moins que par le passé dans la nécessité de recourir au contingent de la flotte marchande.

[2] Cette évaluation est donnée par M. Siegfried. V. Chambre, session 1892, annexes, *J. off.*, p. 1092 et suiv.

bénéfices importants et subir un monopole de trafic qui peut être fort onéreux; 2° puis, parce qu'il y aurait aussi une erreur capitale à penser que les relations de commerce extérieur s'entretiennent indifféremment au moyen du pavillon étranger ou du pavillon national. Pas de commerce extérieur vivace sans une chaîne non interrompue reliant le négociant exportateur à ses clients d'outre-mer. Les capitaines anglais, préparés par l'éducation et les traditions professionnelles aux affaires de négoce, se mèlent activement au mouvement commercial ; ils sont d'intelligents auxiliaires qui renseignent sur les débouchés disponibles, sur les concurrences à combattre; à défaut de correspondants, ils s'entremettent pour la conclusion des marchés ou la liquidation des cargaisons. Il est en outre assez naturel que le goût des voyages soit plus fréquent chez un peuple où une grande partie de la population s'intéresse aux choses de la marine; par là s'établissent des relations directes si nécessaires au maintien et à l'extension des affaires de commerce.

Les négociants d'un pays qui n'a pas de marine voyagent peu, ils recourent à des intermédiaires, à des commissionnaires qui, pour la plupart, appartiennent à la nation qui fait le trafic maritime. « Que penserait-on, dit fort judicieusement M. Ingouf, de deux négociants rivaux dont l'un prendrait l'intermédiaire de son concurrent pour faire le service de sa clientèle? Il n'est pas douteux que celui-ci une fois au courant des relations de son adversaire, instruit de ses côtés faibles, recueillant du reste sur place les indications les plus utiles, ne tarderait pas à le supplanter et à lui enlever des clients qui ne connaîtraient plus que lui et seraient disposés à n'avoir confiance qu'en lui[1]. » Si nous perdons du terrain sur les marchés lointains où notre pavillon ne paraît plus, la cause n'en est-elle pas dans ce défaut de relations directes? Ce n'est pas tout : la nation qui fait le trafic le plus étendu est entrepositaire des objets destinés à la consommation du monde entier. Les producteurs des autres pays

[1] Ingouf, *L'avenir de la marine*, p. 13, in-12 (Bibliothèque coloniale). Jusque dans nos colonies, les commissionnaires auxquels s'adressent nos négociants sont pour la plupart de nationalité anglaise ou allemande. Les progrès si notables du commerce de l'Allemagne avec l'Amérique du Sud et surtout avec l'Extrême-Orient sont dûs aux relations directes qu'elle y a établies.

font leurs achats par l'entremise de commissionnaires, ils achètent sur *marques;* or, il y a souvent une grande différence entre les qualités présumées d'après lesquelles ont lieu leurs achats et les qualités réelles. Au contraire, les producteurs anglais, à Londres ou à Liverpool, achètent dans les docks, après examen des marchandises, dans de bien meilleures conditions. — Par cet aperçu, on voit quelle est l'utilité générale de la marine marchande, et combien une nation appelée par sa situation géographique à utiliser les grandes routes du commerce serait inexcusable, si elle restait indifférente à l'avenir de ses industries navales.

764. Les industries navales se divisent en deux branches, l'armement et la construction. Il est évident que cette seconde industrie est dépendante de la première; lorsque la marine ne renouvelle pas son outillage, les chantiers languissent. Mais la réciproque est toute aussi vraie : la prospérité de la construction exerce une heureuse influence sur l'armement. On peut construire plus économiquement à l'étranger, mais l'adaptation du navire à sa destination est plus parfaite lorsqu'il est construit d'après les indications et sous la surveillance de l'armateur; en outre, il est essentiel d'entretenir des chantiers pour réparer les navires qui ont subi des avaries. Enfin, si les chantiers du commerce étaient en pleine activité, ils fourniraient aux constructions navales de l'État un personnel ouvrier expérimenté. Inutile de dire que ces constructions doivent en principe être des constructions nationales. Il y a donc aussi un intérêt politique au maintien de l'art de la construction.

765. **Statistique maritime.** — La statistique maritime confirme la corrélation qui vient d'être indiquée entre les forces militaires sur mer et la marine marchande. L'Angleterre a la plus puissante flotte de guerre et la marine marchande la plus florissante. En 1891, la marine marchande anglaise est constituée par 19,750 voiliers avec un tonnage net de 3,5 millions de tonneaux et 5,470 vapeurs avec un tonnage brut de 8,5 millions de tonneaux. L'ensemble des marines marchandes du globe donne pour la navigation à voiles un tonnage net de plus de 10 millions de tonneaux et pour la navigation à vapeur un tonnage brut de 13,8 millions de tonneaux. Sur un tonnage général de 23 millions de tonneaux, l'Angleterre entre pour 12 millions et, d'après ce mode d'évaluation, elle conserve la suprématie qu'elle

avait il y a 50 ans, où sur un tonnage général de 6,7 millions de tonneaux, sa flotte et celle de ses colonies en représentaient 3,3 millions. Mais alors il n'y avait aucune équivoque, la marine marchande se composant uniquement de voiliers.

Aujourd'hui, pour évaluer la puissance navale, il faut tenir compte de deux effectifs distincts et déterminer l'équivalence entre l'un et l'autre. Voici le classement d'abord pour les navires à voiles : après l'Angleterre (3,560,000 tonneaux) viennent les États-Unis (1,520,000), la Norwège (1.393,000), l'Allemagne (654,000), l'Italie (586,000), la Russie (447,000), la Suède (336,000), enfin la France (286,000), suivie de près par la Grèce. Nous n'avons donc que le huitième rang au lieu du troisième que nous occupions en 1840 où nous nous placions après l'Angleterre et les États-Unis. Pour le tonnage brut des navires à vapeur, après l'Angleterre (8,536,000 tonneaux), l'Allemagne occupe le second rang (1,083,000), la France vient ensuite (843,000), puis les États-Unis (598,000), l'Espagne (439,000), l'Italie (313,000), la Norwège (310,000), la Russie et la Suède ne se classent qu'après la Hollande (230,000) avec 219,000 et 170,000 tonneaux. La substitution des vapeurs aux voiliers s'opère progressivement. La transformation du matériel naval a été plus rapidement opérée en Angleterre, en Allemagne, en France que dans d'autres pays. A tonnage égal, la supériorité appartient au pays qui a la plus forte quote-part de vapeurs, par la raison qu'un steamer fait en moyenne trois voyages dans le temps où un voilier n'en fait qu'un. On ne pourrait cependant établir une comparaison exacte en triplant le tonnage des vapeurs et en faisant l'addition avec le tonnage des voiliers. Celui-ci est un tonnage net; le tonnage des vapeurs est un tonnage brut dont il faut déduire environ 1/3 à raison de la place prise par les machines et les soutes à charbon. En opérant cette double conversion, on a la valeur effective du tonnage d'ensemble des différentes marines marchandes : l'Angleterre a un tonnage réel de 20,6 millions de tonneaux; l'Allemagne occupe le second rang, précédant depuis peu d'années les États-Unis et la France avec 2,820,000 tonneaux, les États-Unis viennent ensuite avec 2,720,000 tonneaux, la Norwège a le 4e rang (2,011,000), la France seulement le 5e rang (1,972,000) ; l'Italie, l'Espagne, la Russie, la Hollande viennent ensuite.

Comment s'expliquer notre décadence maritime? C'est que la décroissance de notre flotte à voiles a été si considérable que l'augmentation de la flotte à vapeur n'a pas suffi pour maintenir notre rang ancien : en 1840, nos navires à voiles jaugeaient 663,000 tonneaux. En Angleterre, la marine à vapeur ne s'est pas accrue au détriment de la marine à voiles qui a un tonnage quelque peu supérieur à ce qu'était celui de la marine anglaise il y a un demi-siècle. Nos constructions navales sont insuffisantes. Tandis que depuis dix ans, les constructions navales en Angleterre se sont, malgré la crise de 1884 à 1888, élevées à une moyenne de 900,000 tonneaux (1,310,000 en 1889), dont la plus forte part sert à l'accroissement de la marine nationale; tandis que, en dix ans aussi les constructions de vapeurs en Allemagne ont porté le tonnage de 215,000 à 1 million de tonneaux, chez nous, de 1880 à 1890, les constructions sur chantiers français n'ont pas atteint 430,000 tonneaux; or si l'on calcule sur une durée moyenne de navigabilité de vingt années, une moyenne annuelle de 40,000 tonneaux serait insuffisante au simple entretien de notre effectif naval. Si donc, cet effectif s'est accru, c'est grâce aux constructions à l'étranger qui ont été légèrement supérieures à celles de nos chantiers. Les résultats seraient encore moins satisfaisants, si l'on retranchait du tonnage des constructions celui des paquebots subventionnés et des bateaux de rivière (environ 100,000 tonneaux).

Depuis 1860, dans le mouvement général de nos ports, la part du pavillon national n'a pas progressé : de 41 p. 100 (3,1 millions de tonneaux contre 4,3), elle descendit à 28 p. 100 en 1876. La dernière période décennale est meilleure pour notre pavillon, grâce aux mesures de protection prises en faveur de la marine nationale : en 1890, sur 22,2 millions de tonneaux, entrée et sortie réunies, sa part se relève à 40 p. 100 (9 millions contre 13,2) et même à 44 p. 100 en ne considérant que la navigation au long cours. Dans le mouvement général des ports anglais, le pavillon national couvre près de 75 p. 100. Malgré tout, la marine française a une grande vitalité : sa force est dans les traditions des populations du littoral qui fournissent ses équipages d'excellents marins. Nous sommes loin sans doute des contingents de l'Angleterre, 91,000 hommes pour ses voiliers,

134,000 pour ses vapeurs[1], mais nos navires marchands (cabotage et long cours réunis) sont montés par 25,000 marins ; les bateaux de la pêche côtière par 65,000 à 70,000 pêcheurs. Avec ces ressources en hommes, on comprend que pour le nombre de ses marins et de ses bâtiments de guerre, la France se place aussitôt après l'Angleterre dans le classement des puissances navales[2].

A cause du nombre et de l'importance des ports, à cause aussi de l'activité très-inégale des transactions, certains pays qui ont une marine marchande relativement faible peuvent avoir une activité maritime très-considérable : les entrées et les sorties des ports de la Hollande la placent sur la même ligne que la France (22 millions de tonneaux) qui, à ce point de vue d'ailleurs, n'est précédée que par l'Angleterre (61 millions 1/2) et par les États-Unis (27 millions)[3]. L'activité des ports de l'Allemagne se chiffre par moins de 19 millions de tonneaux; l'Espagne, l'Autriche avec 10 millions précèdent l'Italie (8,9 millions), la Belgique et la Russie (7,8 et 7,1 millions).

766. Lorsque les industries navales sont en décadence, l'opinion très-générale est qu'il faut s'employer énergiquement à les relever. Seuls, quelques esprits absolus, asservis au dogme du *laissez-faire*, voient dans la marine nationale l'une de ces industries malingres condamnées à périr par une sorte de fatalité; aussi voudraient-ils qu'elle fût abandonnée à elle-même. Mais cette opinion n'est guère suivie. En France, la question de la

[1] V. Rapport Siegfried, Chambre, annexes, session 1892, *J. off.*, p. 1092 et *Journ. des Écon.*, janvier 1892, p. 34.

[2] Angleterre : 85,000 soldats et matelots; 383 unités de combat. France : 65,000 hommes (dont 28,000 pour les troupes de marine) et 191 unités; Russie, 28,000 hommes et 185 unités. L'Italie, l'Allemagne viennent ensuite. Les États-Unis n'ont pas renouvelé leur matériel de guerre qui au temps de la guerre de sécession a été l'un des plus formidables.

[3] Il est ici question de l'activité générale des ports français et non de l'importance relative des grands ports de commerce : Marseille, le premier de nos ports (4,800,000 tonneaux), ne vient qu'au septième rang, non seulement après Londres (12,3 millions), Liverpool (7,9), Hongkong (6,5), New-York (6), mais après Newcastle et ports de la Tyne (6), Cardiff (5,3). — Le Hâvre (2,4) est devancé par Hambourg (3,9) Anvers (3,7), Gênes (2,9), Sunderland (2,8), Glascow (2,7). Bordeaux (1,9) qui vient après le Hâvre a un tonnage moindre que Rotterdam, Buenos-Ayres, Newport, Hull, Bombay, Lisbonne (V. *Écon. franç.*, 1889, t. II, p. 533).

marine marchande, surtout depuis 1870, n'a guère cessé de préoccuper le Parlement et l'opinion[1].

Après de longs tâtonnements, une loi du 29 janvier 1881 a enfin donné à la marine nationale un régime plus favorable. On ne doit pas désespérer de l'avenir. Notre pays, favorisé par sa situation géographique est en effet appelé à jouer le rôle de puissance maritime. Assise sur trois mers qui baignent quarante départements, la France est désignée pour être le siège des grands entrepôts d'approvisionnement de l'Europe centrale et orientale. La direction du *Gulf Stream* et des courants atmosphériques favorise les navires qui se dirigent vers ses ports; la nouvelle route de Suez ajoute à ses avantages naturels au point de vue du transit. C'est par voie de mer qu'arrivent et sortent plus des deux tiers (68 p. 0/0) de notre commerce général (6,500 millions de fr. sur 9,500 en chiffres ronds).

Assurément, de graves obstacles se sont opposés jusqu'ici à la prospérité de la marine marchande nationale. La richesse même de la France a été l'un de ces obstacles; c'est un aimant qui retient. Nous laissons à d'autres les aventures de mer et les établissements lointains; nos négociants voyagent peu et s'abstiennent même trop souvent d'entretenir sur les marchés étrangers des agents qui les instruiraient des besoins, des mœurs, et par conséquent de la direction à donner à leurs exportations; les relations directes qui sont un moyen d'action si puissant n'existent qu'à l'état d'exception. Dans combien de cas nos commerçants recourent-ils à l'entremise de commissionnaires étrangers! Des efforts ont été faits depuis quelque temps pour remédier à l'insuffisance des relations directes avec les pays lointains : des Chambres de commerce subventionnées se sont constituées

[1] Une première enquête parlementaire, en 1870, constata la nécessité d'une complète régénération de la marine marchande. Une grande commission extra-parlementaire, instituée en vue de rechercher les moyens de venir en aide à la marine marchande, aboutit aux mêmes conclusions (1873-1874). Ces conclusions sont consignées dans un très-remarquable rapport de Dupuy de Lôme. Depuis, diverses propositions de réformes ont été soumises aux Chambres. Certaines ont abouti : 1° deux lois de 1874 et de 1885 organisent l'hypothèque maritime (n° 694), admettent la liberté du taux de l'intérêt des prêts hypothécaires, et donnent des règles sur la saisie des navires; 2° une loi de 1885 modifie diverses règles du Code de commerce sur le rapatriement des gens de mer, l'assurance maritime, l'abandon du navire et le prêt à la grosse. Ces réformes ont été analysées déjà n° 694.

sur les principaux marchés; on en compte une trentaine tant en Europe que dans les autres parties du monde. Les consuls sont aussi invités à fournir aux négociants les renseignements que ceux-ci leur demandent. Les informations commerciales transmises par eux sont publiées par l'administration [1]. Malheureusement les capitalistes ne soutiennent pas assez, malgré le progrès qu'on peut constater depuis quelques années, les entreprises de construction et d'armement [2], qui sont au contraire alimentées en Angleterre avec un si remarquable empressement patriotique.

Mais, en tout ceci, ne faut-il voir que l'effet de mœurs réfractaires à l'action maritime, contre lesquelles le législateur lutterait vainement? Tel n'est pas l'avis des personnes les plus autorisées. Si les capitaux ne se sont pas portés vers la construction et l'armement, n'en pourrait-on trouver la cause dans les imperfections de notre système législatif et réglementaire? Si notre commerce extérieur manque encore d'initiative, n'est-ce pas parce qu'on a trop longtemps négligé les intérêts du pavillon national? Ne peut-on pas, en outre, avoir une certaine influence sur les mœurs par l'éducation? Ne conviendrait-il pas de répandre les connaissances de géographie industrielle et commerciale parmi les négociants, les consuls et surtout les élèves des écoles où se recrutent les officiers de la marine marchande, de préparer en un mot, par un enseignement approprié, le personnel des intermédiaires de nos échanges extérieurs et de la représentation commerciale à l'étranger?

A côté de cette action à exercer sur les mœurs, il y a des questions d'ordre législatif de natures très-diverses : 1° les unes sont des questions organiques. La marine marchande est soumise aux lois et aux règlements du droit maritime. Certaines de ces lois qui constituaient des entraves à son développement ont été modifiées (n° 694); mais quelques autres devraient encore

[1] C'est l'objet principal du *Bulletin consulaire* (bulletin mensuel) publié depuis 1877. Un recueil hebdomadaire, le *Moniteur officiel du commerce* publie les faits intéressant le commerce extérieur. En outre les *Annales du commerce extérieur*, et les *Documents statistiques* (ceux-ci publiés mensuellement) font connaître le mouvement de nos échanges avec l'étranger et les tarifs de douanes de tous les pays.

[2] Avant 1881 une grande compagnie maritime (Petitdidier) a procédé à des liquidations successives en remboursant à ses actionnaires plus de 11 millions.

solliciter l'attention du législateur[1]? 2° les autres questions, les seules que nous ayons à examiner ici, concernent la politique douanière à appliquer à la marine marchande. Doit-on lui accorder une protection spéciale, et, si la réponse est affirmative, en quoi doit consister cette protection?

767. **Histoire de la législation douanière relative à la marine marchande.** — Quelle que soit l'opinion que l'on professe sur l'efficacité d'un régime restrictif appliqué de nos jours aux marines nationales en souffrance, il y a un fait historique considérable, c'est qu'en Angleterre, aussi bien qu'en France, l'œuvre d'édification de la marine marchande a commencé sous un régime de privilèges et, chose remarquable, pour ainsi dire à la même date.

[1] Nous ne pourrions, sans nous éloigner de notre but, entrer ici dans les développements que comporterait l'analyse des réformes utiles; il nous paraît cependant impossible de passer sous silence les points principaux sur lesquels l'attention du législateur s'est portée déjà, ou devrait se porter. L'association et le crédit, l'exonération des charges et des entraves arbitraires, voilà le but à poursuivre : 1° pour favoriser l'association, il est urgent de remanier notre législation des patentes. Ce n'est pas seulement une patente sur la valeur locative qu'acquittent nos armateurs, mais des droits de tonnage sur leurs bâtiments (10 cent. par tonneau de jauge net pour les navires à voiles, 40 cent. pour les navires à vapeur dans la navigation au long cours, loi de 1880). Là n'est pas encore le plus grand mal : les associations en participation sont très-fréquentes dans l'armement; or, par chaque participation individuelle, une patente additionnelle fixée à la moitié de celle que paie l'armateur en titre est perçue; si, ce qui arrive souvent, un navire se divise en 16 parts, cela fait donc 8 fois la patente! Il n'est pas possible de décourager plus maladroitement l'association; réduire le droit proportionnel de patente par tonneau de jauge et ne pas percevoir une patente distincte sur les participations individuelles, telle est la première réforme nécessaire; 2° dans nos usages, le capitaine (ce qui prouve la pénurie des capitaux maritimes) est souvent associé à l'armateur. Que le capitaine, après une navigation, soit changé (ce qui ne souffre aucune difficulté, s'il n'est pas propriétaire de plus de moitié), il y a mutation d'une part du navire. De même, l'armateur fait souvent construire avant d'avoir trouvé des associés; lorsqu'il forme ensuite une association, il y a aussi une mutation ; or, ces mutations étaient soumises à un droit proportionnel depuis 1872 : la loi du 29 janvier 1818 n'imposait à ces mutations qu'un droit fixe; 3° quant au crédit, fallait-il se borner à organiser l'hypothèque maritime (lois de 1874 et de 1885)? N'y aurait-il pas lieu d'instituer une ou plusieurs grandes sociétés de crédit maritime subventionnées ou dotées de privilèges particuliers? (n° 694 en note). Les règlements maritimes imposent des charges multiples assez lourdes et des assujettissements auxquels il n'a été que partiellement remédié. Ce sont des droits de navigation, de péages, de congé, de passeport, de certificat, sans parler des

L'Acte de navigation de Cromwell est de 1651, mais c'est un statut de Charles II de 1660 qui créa définitivement le monopole de la marine anglaise[1]. Toute marchandise provenant des pays hors d'Europe ou des colonies ne pouvait être importée en Angleterre que sous pavillon anglais, sur navires commandés par un capitaine anglais et montés par un équipage anglais. Il en était de même du commerce entre les colonies et du cabotage. Pour les marchandises de provenance européenne, la navigation du *tiers-pavillon*, c'est-à-dire d'un pavillon autre que celui du pays d'origine, était interdite pour les produits les plus importants du trafic maritime ; des droits différentiels fort élevés frappaient les marchandises introduites sous pavillon étranger. Adam Smith ne peut s'empêcher de reconnaître que l'Angleterre doit sa puissance sur les mers à l'Acte de navigation[2]. C'est l'Acte de navigation qui a ruiné la marine hollandaise. Il a été rigoureusement appliqué jusqu'en 1815 et abrogé seulement en 1849.

En France, sous l'administration de Fouquet et de Colbert,

droits de quai, de magasinage et de certaines taxes complémentaires aux droits de douanes qui ont un fondement moins arbitraire. Il y a un grave inconvénient au point de vue des importations directes à ce que le droit de tonnage à l'entrée des ports soit perçu sur le jaugeage du navire au lieu de l'être sur le chargement effectif. La fréquence des visites par les experts visiteurs de navire était une cause de retards préjudiciables. L'efficacité même de la mesure est contestée; sans la supprimer, la loi du 29 janvier 1881 en a affranchi les bâtiments au long cours qui y ont été soumis depuis moins de six mois. On a aussi étendu l'exemption du pilotage et des droits perçus par les pilotes à des navires d'un plus fort tonnage que ceux qui en étaient antérieurement dispensés.

Toutes ces réformes seraient de peu d'effet encore si, en même temps, l'État ne poursuivait activement les travaux d'amélioration des ports, et ne facilitait les communications intérieures par l'achèvement du réseau de nos canaux et des voies navigables intérieures. Ces grands travaux d'utilité générale ont depuis 1878 pris un remarquable développement (n° 1146).

[1] Voici le préambule de cet acte : « Le Seigneur ayant voulu par une bonté particulière, que sa richesse (celle de l'Angleterre), sa sûreté, ses forces consistassent dans sa marine, le roi, les seigneurs et les communes ont ordonné que, pour l'augmentation de la marine et de la navigation, l'on observera dans tout le royaume le règlement suivant...

[2] « La défense de la Grande-Bretagne dépend beaucoup du nombre de ses vaisseaux et de ses matelots. C'est donc avec raison que l'*Acte de navigation* cherche à donner aux vaisseaux et aux matelots de la Grande-Bretagne le monopole de la navigation de leur pays, etc... » (Ad. Smith, *op.* et *loc. cit.*). — V. en ce sens Roscher, *op. cit.*, p. 187. Cf. en sens contraire Leroy-Beaulieu, *De la colonisation*, 4e édit., p. 135.

quelques privilèges de la marine nationale furent également constitués[1] : 1° la navigation réservée consistant dans les pêcheries en vue de la consommation intérieure, la navigation au cabotage, c'est-à-dire la navigation limitée par opposition au long cours et dans l'*intercourse coloniale,* c'est-à-dire dans la navigation entre la métropole et les colonies : le pavillon étranger fut sous ces deux rapports absolument exclu ; 2° les *surtaxes de pavillon* inspirées aussi par le désir d'assurer dans le port français la préférence à nos bâtiments de commerce ; 3° Colbert maintint les *droits de tonnage* imposés par Fouquet aux navires étrangers dans la navigation de concurrence ; 4° enfin les *surtaxes d'entrepôts.* On appela d'abord ainsi un droit spécial (lequel fut depuis généralisé) qui grevait les marchandises de provenance du Levant ayant fait escale dans les entrepôts génois. C'était en vue d'encourager la navigation au long cours et nos relations directes avec les pays de production.

On voit que, pour la navigation au long cours, il y avait bien des privilèges mais pas de monopole exclusif comme en Angleterre pour le pavillon national. Malheureusement, la France ne sut pas maintenir, dans l'application de ce système de tutelle modérée, la même fermeté que nos voisins d'Outre-Manche. La Hollande, la première puissance maritime du temps, fut affranchie à la paix d'Utrecht de la surtaxe de pavillon ; le pavillon espagnol était également assimilé au pavillon français ; enfin, par une série de traités, l'Angleterre et la Suède obtinrent pour la marine au long cours égalité de traitement avec le pavillon national. On se trompe donc beaucoup lorsqu'on se figure notre ancien système maritime comme ayant un caractère sévèrement restrictif. Aussi, tandis que la marine anglaise obtenait la suprématie sur les mers, la nôtre déclinait. A la Convention, le représentant Marec pouvait dire que, dans les transports maritimes avec l'Europe, le Levant et les Anglo-Américains, le pavillon français n'intervenait que pour 1/5e ; la part du pavillon anglais et celle des autres pavillons étrangers étant chacune des 2/5es.

La Convention eut le sentiment très-net des causes de la

[1] L'idée du monopole de navigation n'aurait-elle pas été inspirée à l'Angleterre par le Code Michaud (1629)? L'ordonnance de 1629 (art. 442 et suiv.) a été notre premier Acte de navigation, mais ses dispositions aussi restrictives que celles de l'Acte anglais de 1660 n'ont pas été observées.

décadence et des moyens de l'enrayer; elle imita Cromwell et décréta un Acte de navigation (21 sept. 1793) en vertu duquel le *cabotage,* c'est-à-dire la navigation limitée, par opposition au long cours (qui d'ailleurs était resté entouré de privilèges), serait absolument réservée au pavillon français. Aujourd'hui encore, la marine nationale a le monopole du cabotage et des pêches, c'est la navigation réservée. La partie la plus importante du décret de 1793 concernait l'exclusion du tiers pavillon ou de la navigation indirecte. La navigation de concurrence ne subsistait que pour l'intercourse directe, c'est-à-dire que les marchandises étrangères ne pouvaient être importées en France que sous pavillon français, ou sous pavillon du pays d'origine de ces marchandises. On voulait (de même que Colbert, par les surtaxes d'entrepôt) favoriser les relations directes de nos armateurs avec les pays de production et nous affranchir du trafic anglais. La Restauration ne maintint pas l'interdiction de la navigation indirecte que la Convention avait été d'ailleurs impuissante à faire respecter, mais elle la remplaça par de fortes surtaxes de pavillon (variant de 50 fr. pour les arrivages d'Europe à 100, 200 et même 300 fr. par tonne pour les autres). Enfin, par un système de *droits différentiels,* les marchandises dénommées par les lois, arrivant sous pavillon français, étaient taxées différemment selon qu'elles avaient été chargées dans des lieux plus ou moins éloignés du port de débarquement; c'était un autre moyen encore de venir en aide à la grande navigation. Par ce qui précède, on n'a pas encore le tableau complet des privilèges accordés alors à la navigation française : il faudrait y ajouter les garanties résultant du *pacte colonial.* Non seulement l'intercourse coloniale appartenait exclusivement au pavillon national, mais les colonies ne pouvaient s'approvisionner qu'en France, et les produits coloniaux devaient être envoyés sur nos marchés [1]. Ces privilèges de commerce profitaient indirectement à notre marine.

768. Assurément, il n'eût pas été impossible de faire fonctionner cet ensemble de mesures protectrices; les privilèges que l'Acte de 1660 assurait à la marine anglaise avaient eu un carac-

[1] On a vu que, jusqu'en 1837, les surtaxes prohibitives mises à l'importation des sucres étrangers avaient pour effet d'attribuer un monopole de vente en France au sucre colonial (nº 758).

tère d'exclusion encore plus accentué, mais, une seconde fois, la France devança l'heure de la libre concurrence. Dès 1822, pour calmer l'irritation produite aux États-Unis par les surtaxes de 1816 et arrêter les représailles du congrès de Washington, on conclut un traité de navigation qui admettait le principe de l'assimilation des pavillons : l'Angleterre obtint la même faveur en 1826. D'autres conventions analogues nous liaient à la plupart des puissances. Aussi, déjà en 1860, l'égalité des pavillons était devenue la règle générale pour la navigation directe; les surtaxes n'étaient plus imposées qu'au tiers pavillon. En 1861 l'Angleterre sut conquérir la suppression des surtaxes pour ses importations en France des laines d'Australie, du jute et des cotons de l'Inde, puis bientôt après pour les cafés et les sucres. Par suite de tout ceci, l'assimilation des pavillons avait presque supplanté l'ancien système protecteur dans la navigation de concurrence, lorsque la loi du 19 mai 1866 appliqua à notre marine marchande un système de liberté commerciale absolue. Cette réforme consistait simplement dans l'abandon des droits de tonnage et des rares surtaxes de pavillon qui avaient été conservées; on ne toucha pas d'ailleurs à la navigation réservée. Avant cette loi, le pacte colonial s'était effondré pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion (loi du 3 juillet 1861). Depuis, le nouveau régime fut étendu aux autres colonies (1869). Enfin, pour terminer l'exposé de cette législation douanière, il faut signaler un retour éphémère aux surtaxes de pavillon par la loi du 30 janvier 1872 abrogée l'année suivante (28 juillet 1873), en sorte que le régime économique auquel est soumis la marine marchande est celui d'une libre concurrence que tempèrent seulement les surtaxes d'entrepôt appliquées aux marchandises provenant de tous les entrepôts européens. Depuis 1881, la protection de la marine a été demandée non à des mesures douanières, mais à un système de primes à la navigation et à l'armement.

769. Pour l'industrie de la construction, l'évolution de la protection à la libre concurrence a été non moins radicale. La francisation des bâtiments de construction étrangère était interdite par l'Acte de navigation de 1793. Même après le traité de 1860, des droits de 25 fr. par tonneau pour les navires en bois et de 70 fr. pour les navires en fer, maintenaient à nos chantiers

une sérieuse protection suspendue pendant la guerre de Crimée mais supprimée seulement par la loi du 19 mai 1866 dont l'œuvre fut ici plus marquée. A la marine que l'on destituait de toute protection, en la mettant aux prises avec la concurrence des marines rivales, on ne pouvait refuser la faculté d'acheter au dehors les navires construits à meilleur marché que sur nos chantiers; un droit nominal de 2 fr. par tonneau fut seul établi sur l'importation des navires étrangers. En revanche (compensation bien insuffisante comme on le verra), les constructeurs français obtinrent, par la même loi, l'admission en franchise des matériaux destinés à la construction des navires. D'ailleurs cet avantage leur avait été enlevé par la loi du 30 janvier 1872. Bien que la loi de 1873 qui abolit les surtaxes de pavillon, eut laissé subsister les droits établis en 1872 sur l'importation des navires étrangers (droits de 30 à 60 fr. par tonneau), la construction se trouvait dans un état de souffrance non moins réel que celui de l'armement. Enfin la loi du 29 janvier 1881 établit des primes destinées à lui porter secours.

770. **Protection de la marine nationale. A. Navigation réservée. Cabotage. Pêcheries.** — Le système restrictif, tel que l'exposé historique vient de le faire connaître, est formé de deux parties : la navigation réservée et la navigation de concurrence.

La navigation réservée, à laquelle personne ne songe à porter atteinte, comprend : 1° le cabotage; 2° les pêcheries[1]. Pour le cabotage, les grandes et les petites pêches, le pavillon national n'a pas de concurrence à subir; c'est du moins le principe général.

Le cabotage, par opposition au long cours, désigne tous les voyages effectués en deçà des limites fixées par l'article 377 du Code de commerce (modifié en 1854). On distingue le grand, le petit cabotage et le bornage. Celui-ci désigne la plus petite navigation représentée par un effectif exclusivement national de bâtiments (de 25 tonnes au plus), naviguant entre le port d'attache et un autre point du même littoral à moins de quinze lieues du port d'attache. Le petit cabotage consiste, soit dans une intercourse coloniale limitée, soit, pour les navires expédiés des ports de France, dans la navigation qui se fait sur la même

[1] Elle comprenait, on le sait déjà, un troisième élément sous le régime du pacte colonial : l'intercourse des colonies (V. ci-dessous, n° 775).

mer, par exemple des ports de l'Océan pour le littoral français ou bien l'Angleterre, l'Écosse, les Pays-Bas. Le grand cabotage est la navigation qui, en deçà des limites fixées par la loi, s'effectue d'une mer à une autre, par exemple de l'Océan à la Méditerranée, de l'Océan à la Baltique. La navigation au grand cabotage est faite par des navires de tonnage moyen, de 300 à 600 tonneaux. — Le cabotage (grand et petit) qui, en 1859, représentait 3 millions de tonneaux et 75,000 navires (entrées et sorties), n'a fait pour ainsi dire aucun progrès, 3,5 millions de tonneaux (1890), avec lesquels la part du pavillon national est réduite à 23,5 p. 100.

Quant au cabotage en général, il y a eu longtemps une exception au privilège de notre marine en faveur de l'Espagne (en vertu du pacte de famille). Pour le grand cabotage (à raison des conventions internationales) nos armateurs sont très-ordinairement en concurrence avec les armateurs des autres pays. Seul le petit cabotage est complètement sous le régime de la navigation réservée.

L'état à peu près stationnaire de la navigation réservée a fourni un argument à ceux qui soutiennent que la marine nationale doit nécessairement périr. Mais comment pourrait-elle prospérer lorsque les chantiers ne construisent plus, lorsque les capitaux et les populations se détournent de la mer. Cette navigation est comme un foyer secondaire, qui s'éteint en même temps que le foyer principal; enfin, on sait ce qui a nui le plus au cabotage, c'est la concurrence des chemins de fer, qui, par des réductions de tarifs systématiques ont réussi à accaparer le trafic.

Pour les pêcheries on doit distinguer les *grandes pêches* ou *pêches au long cours* et les *pêches côtières*. Les grandes pêches sont encouragées par des primes à l'armement (30 à 50 fr. par tonne et par campagne) et par des primes sur les exportations et les importations d'œufs (*rogues*). Les pêches côtières seules appartiennent à la navigation réservée, mais ne lui ont pas toujours exclusivement appartenu. Depuis 1852, le principe du droit des gens affirmé par la France était la liberté pour les étrangers de participer à la pêche côtière; mais en fait par une série de traités (avec l'Angleterre, l'Espagne, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Hollande) la pêche côtière était réservée aux nationaux. Pour le Portugal, l'Italie, la Suède le droit de concurrence était main-

tenu avec réciprocité. La loi du 1er mars 1888 a nettement fait entrer la pêche côtière dans la navigation exclusivement réservée et cela dans un rayon de trois milles sur les côtes de France et d'Algérie. La pêche côtière s'est développée sous le régime restrictif : elle emploie 10,150 bateaux d'un tonnage de 89.000 tonnes montés par 46,500 hommes (1889). Quant aux grandes pêches, nos armateurs ont abandonné la pêche de la baleine. Celle de la morue, à laquelle des primes sont accordées, est assez prospère. La pêche du hareng au contraire non subventionnée est en décadence marquée depuis 1875[1]. De 1880 à 1889, le nombre des navires faisant la pêche de la morue est monté de 610 à 1089[2]. Les grandes pêches ont jusqu'ici suffi à la consommation intérieure et, à ce service, elles en joignent un autre beaucoup plus grand encore : elles constituent la meilleure école pour l'éducation du marin. Les encouragements temporaires institués en leur faveur ont été plusieurs fois prorogés ; une prorogation de dix années a été accordée en 1881 et, en 1890, elle a été renouvelée jusqu'en juin 1901 (loi 31 juillet).

771. B. **Navigation de concurrence. α Surtaxes de pavillon.** — Quant à la navigation de concurrence, divers avis ont été soutenus. 1° Selon les uns, il n'y aurait à tempérer par aucune mesure douanière le régime de la libre concurrence, même lorsque la marine marchande ne serait pas en état de lutter contre les marines rivales. La marine marchande eût dû se déclarer satisfaite, à la suite des réformes aux lois générales du droit maritime qui ont été faites, des facilités de crédit qu'elle a obtenues. Mais, très-généralement, on pense que la modification de quelques dispositions, qui n'étaient en réalité qu'une cause accessoire du mal, devrait être à elle seule impuissante à transformer les conditions d'existence de la marine nationale. Attendre le salut du crédit maritime, doté d'institutions nouvelles, c'eût été aussi se laisser séduire par une dangereuse illusion, car si les capitaux ne trouvent pas dans les industries navales des emplois suffi-

[1] En 1875, 176 navires, 10,260 tonneaux, 3,058 hommes d'équipage; en 1889, 120 navires, 8,120 tonneaux, 2,225 hommes d'équipage.

[2] Les primes payées à l'exportation (3,3 millions de fr.), (pour 19,8 millions de kilg. 1889 au lieu de 9,3 millions kilg. en 1880), ont plus contribué à ce résultat que les primes à l'armement trop faibles pour exercer une influence sensible. Aussi, le nombre des hommes d'équipage n'a pas suivi la même progression que les exportations 11,130 hommes en 1880, 12,458 en 1889.

samment rémunérateurs, on s'efforcerait en vain de les y retenir, à plus forte raison de les faire affluer de ce côté. 2° Selon d'autres, il eût fallu abandonner le principe de l'assimilation des pavillons et rétablir des surtaxes imprudemment abandonnées en 1866 et en 1873. 3° D'autres enfin voulaient maintenir le principe de l'assimilation des pavillons pour l'intercourse directe ou indirecte sans distinction, et proposaient seulement d'attribuer des primes à la navigation et à la construction. C'est ce système qu'a consacré la loi du 29 janvier 1881.

Les deux dernières opinions reposent l'une et l'autre sur le même fondement, à savoir la nécessité de venir en aide à la marine nationale lorsqu'elle est inférieure en forces aux marines concurrentes; et, spécialement en ce qui concerne la marine marchande française, elles s'accordent sur les causes économiques de son infériorité.

Une bonne législation générale peut fortifier le crédit, développer l'association et l'esprit d'entreprise, enfin dans une certaine mesure donner quelque essor à la marine; mais elle ne saurait augmenter la masse des marchandises à transporter, ni fournir un fret abondant[1]. Or, dans la concurrence pour le trafic maritime, disposer pour l'exportation et pour l'importation d'un fret rémunérateur est la condition même de la lutte. Il faut donc posséder à la fois un fret de sortie et un fret de retour avantageux[2] : si en effet le fret manque à la sortie, si les navires français partent chargés sur lest pour prendre une cargaison dans les ports étrangers, ils ne font qu'un voyage utile : il faudra donc que nos armateurs se fassent payer le fret de retour assez cher pour que l'expédition leur laisse un profit. Évidemment si, à l'inverse, en Angleterre, le fret de sortie existe abondamment, les armateurs peuvent, pour le retour, se contenter d'un fret moindre, puisque le fret de sortie aura payé une partie au moins des dépenses de l'expédition. Ainsi le fret de retour dépend du fret de sortie.

A première vue, on pourrait penser que notre marine a un fret de sortie considérable, puisque, dans le mouvement du

[1] Le fret est le prix des transports maritimes; par extension, ce mot désigne aussi la masse des marchandises à transporter.

[2] Le fret de sortie est celui qui est fourni par les exportations; le fret de retour est constitué par les importations.

commerce général (qui s'élève aujourd'hui à un total de plus de 10 milliards), les exportations figurent pour plus de 4 1/2 milliards ; mais on sait que le fret n'est pas calculé *ad valorem;* il est proportionnel au volume et au poids des marchandises; or nos produits d'exportation sont en grand nombre des articles légers ou de faible volume qui ne donnent qu'un mauvais fret, ce sont des produits de luxe, des soieries, des lingeries, des bronzes, etc... Au contraire, les Anglais ont le fer, la houille, c'est-à-dire des marchandises lourdes et volumineuses qui constituent un bon fret de sortie. Notre infériorité sous ce rapport est réelle : il ne faut pourtant pas l'exagérer, comme l'ont fait quelques avocats maladroits du régime protecteur qui ne se sont pas aperçus qu'ils donnaient ainsi un argument à ceux qui croient irrémédiable la ruine de notre marine nationale. Nos exportations de produits métallurgiques se sont développées au point qu'elles fournissent aujourd'hui notre principal fret de sortie (600,000 tonnes, fers, aciers, machines et ouvrages en métaux). D'ailleurs, nous compensons dans une certaine mesure par la variété de nos produits la faiblesse relative du tonnage de nos articles d'exportation; les sucres, les vins et liqueurs, les produits agricoles (matières animales et végétales), nos tissus donnent des exportations assez considérables. La meilleure preuve que notre marine ne manque pas d'aliment est que les navires chargés sortant de nos ports représentent un tonnage de 9,4 millions de tonneaux (1889); si la plus grande part de ce fret de sortie naviguait sous pavillon national, notre marine serait prospère. Ce qui lui manque, ce n'est pas le fret de sortie, mais la possibilité de le disputer avec plus de succès aux pavillons étrangers. Enfin, on aurait tort de croire fatalement limitée la masse du fret de sortie; dans une certaine mesure, elle est susceptible d'accroissement. Nous exporterions beaucoup plus de matières premières, donnant un fret avantageux si un bon système de voies navigables intérieures reliait nos ports aux lieux de production; c'est ainsi, par exemple, que le bassin d'Alais pourrait fournir une importante exportation de houilles dans la Méditerranée où elles lutteraient avec avantage contre les houilles anglaises. Les progrès de la navigation intérieure depuis quelques années ont coïncidé d'une manière qui n'est nullement fortuite avec le relèvement de la marine marchande.

Étant admis cependant que nous ayons un fret de sortie nécessairement moindre que les Anglais, les Américains et les Allemands, il ne faut aucunement s'en prendre à nos armateurs s'ils ne peuvent soutenir la concurrence. En voici la preuve : en 1888, sur les 9,280,000 tonnes entrées et sorties sous pavillon français, le tonnage du lest ne dépasse pas 750,000 tonnes soit 8 p. 100, tandis qu'en la même année, sur 13,600,000 tonnes entrées et sorties sous pavillon étranger dans nos ports, le tonnage du lest s'élève à 4,850,000 tonnes, soit 35 p. 100. Si le pavillon étranger nous enlève un peu plus de la moitié de notre fret de sortie (4,860,000 tonnes sur 9,360,000), c'est que nos concurrents ayant dans les entrées de nos ports une part tout à fait prépondérante (8,750,000 tonnes sur 13,550,000), préfèrent se contenter d'un prix de transport très-faible plutôt que de sortir sur lest. Ne doit-on pas voir dans ce fait que près de la moitié du fret de sortie est restée au pavillon national la meilleure preuve de la force de résistance de notre marine? Mais d'où vient que pour les importations elle ait une telle infériorité? Les entrées des navires anglais dans nos ports (5,200,000) l'emportent à elles seules sur les entrées du pavillon national (4,800,000 tonneaux). C'est qu'avec la situation prépondérante de son commerce sur les principaux marchés, son immense empire colonial et les puissantes agglomérations formées dans le monde par la race anglo-saxonne, l'Angleterre trouve presque partout des facilités incomparables pour s'assurer un fret de retour, non seulement pour ses importations directes mais pour celles des autres pays. Où notre pavillon a-t-il, pour notre propre commerce, su garder la meilleure part? C'est dans l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud, surtout à la Plata, où sont établis un si grand nombre de nos compatriotes, au Japon, en Égypte, où notre influence est si considérable encore, enfin sur tout le littoral septentrional de l'Afrique, de Tripoli au Maroc. Nul doute que l'accroissement de notre domaine colonial ne contribue à l'expansion de notre activité maritime[1]. Mais longtemps encore notre marine marchande aura besoin d'appuis pour lutter contre la concurrence inégale de l'Angleterre.

[1] L'exemple de la Suède et de l'Italie prouverait cependant que la prospérité de la marine marchande n'est pas absolument subordonnée à la condition d'un domaine colonial.

Les partisans des surtaxes de pavillon prétendent que, puisque notre fret est à peine suffisant, il convient de nous le réserver exclusivement; or la seule mesure efficace en ce sens serait d'écarter par des surtaxes les pavillons étrangers. Sous le régime des surtaxes, de 1847 à 1867 surtout, la marine marchande avait réalisé des progrès marqués, le tonnage effectif (vapeurs et voiliers réunis) avait presque doublé. Sous le régime de l'assimilation des pavillons de 1867 à 1881, la valeur effective de notre marine (vapeurs et voiliers réunis) descend d'environ 100,000 tonnes (1,225,000 au lieu de 1,315,000). Il n'est pas douteux que l'application imprévoyante du régime de concurrence absolue n'ait amené la décadence de la marine marchande; de 41 p. 100 (1860) la part du pavillon national fut réduite à 29 p. 100 (1876). Les partisans des surtaxes ont raison de prétendre qu'il faut défendre nos armateurs contre une concurrence inégale, mais l'essentiel est de les mettre en position de disputer le fret à leurs concurrents. Evincer ceux-ci au moyen de surtaxes est-il le meilleur moyen d'atteindre le but? C'est ici qu'à notre avis les défenseurs de la libre concurrence reprennent l'avantage[1].

On se plaint d'avoir trop peu de fret de sortie, mais les surtaxes en diminueraient encore indirectement la masse parce qu'elles pèseraient lourdement sur la fabrication nationale; en réalité, l'effet des surtaxes est le même que celui d'un impôt sur les matières premières. Si l'importateur n'est pas obligé par les conditions du marché d'en supporter une partie, elles sont à la charge de l'acheteur des matières destinées aux transformations industrielles, par exemple de l'acheteur de cotons, de soies ou de laines brutes. L'industrie de la filature et du tissage serait écrasée par cette surcharge. Si elle ne produisait que pour la consommation intérieure, la surélévation des prix pourrait être compensée par de grands avantages et être acceptée du moins comme un sacrifice temporaire dans l'intérêt du pays; mais les industries qui exportent une partie de leurs produits seraient désormais placées dans l'impossibilité de lutter sur les marchés étrangers avec les producteurs du pays où ce système de surtaxes ne fonctionnerait pas. En un mot, les surtaxes, en renchérissant le

[1] Cons. sur ce point spécialement la décisive argumentation de M. Leveillé, *op. cit.*

coût de production des industries d'exportation, fermeraient des débouchés extérieurs, c'est-à-dire amoindriraient la masse de nos envois et par là même la masse du fret de sortie[1].

Il est vrai qu'on a proposé, afin de parer à cet inconvénient, d'accorder sous forme de drawbacks l'exonération de la surtaxe aux marchandises qui en auraient été grevées à l'importation. C'était la combinaison ingénieuse mise en avant par Pouyer-Quertier en 1871 ; mais elle ne devait pas rallier de nombreux suffrages : âppliquer le régime des drawbacks à un nombre considérable de produits bruts, c'était s'engager dans une voie pleine de complications et où l'expérience avait appris combien les fraudes étaient à craindre. Si, dans le passé, le régime des surtaxes a rendu de grands services, cela tient à ce qu'alors les industries nationales, sans se restreindre absolument à la consommation intérieure, exportaient peu; dans ces conditions les surtaxes ne compromettaient pas le fret de sortie. Voilà ce qui rend expliquables les progrès maritimes de la Grande-Bretagne sous un régime absolument prohibitif. Aujourd'hui, au contraire, le développement immense des échanges internationaux doit faire renoncer à un moyen qui entraverait l'augmentation du fret de sortie.

Les surtaxes auraient un effet non moins nuisible relativement au fret de retour : on sait tout d'abord la corrélation qui existe entre ces deux éléments du profit maritime; mais, en outre, elles détourneraient le mouvement d'importation de nos ports : lors en effet qu'un producteur étranger expédie des marchandises au loin pour y être vendues, le marché qu'il choisit est celui qui alimente la plus large consommation; or, si les surtaxes restreignaient le cercle d'action de la production française, il arriverait nécessairement que, dans les lieux de production, on préférerait plus souvent encore, comme destination, les ports anglais qui

[1] Il est une objection contre les surtaxes de pavillon qu'il vaut mieux ne pas produire. On a dit que, pour les transports terrestres, on s'efforçait d'obtenir le bon marché, d'opérer des réductions de tarifs et qu'il serait contradictoire de surélever le prix des transports maritimes. L'objection n'est pas fondée : sans doute, l'idéal est la réduction successive des frais de transport. Cela est possible sur les chemins de fer, parce qu'il n'y a pas de concurrence internationale, sauf dans la zone frontière de l'Est. Sur mer, les transports sont l'objet d'une concurrence active : nous n'avons pas à nous défendre contre le monopole des armateurs français, mais à les défendre contre les marines rivales.

alimentent le monde entier à nos ports où d'ailleurs les marchandises, grevées par les surtaxes, se vendraient moins bien à raison même de cette charge.

772. β **Surtaxes d'entrepôt.** — Avec les surtaxes de pavillon, il ne faut pas confondre les surtaxes d'entrepôt qui sont établies en vue de favoriser les relations directes de notre marine avec les pays lointains. Ces surtaxes atteignent les marchandises qui sont importées des entrepôts étrangers, même sous pavillon national. On veut intéresser nos navires à faire la navigation au long cours en allant prendre charge dans les pays producteurs où ils feront pénétrer les produits français, or, le meilleur moyen pour cela est de détourner les industriels eux-mêmes des entrepôts européens, en leur faisant subir une surtaxe sur les achats opérés dans ces entrepôts. On a constaté que les articles dont la provenance directe a cessé d'être favorisée par ces surtaxes ont à peu près disparu de nos places de commerce, à cause soit de la difficulté et des inconvénients des marchés sur échantillons, soit des frais de commission, de réimportation, de manutention, etc. C'est surtout contre les marchés entrepositaires établis en Angleterre qu'il faut lutter. Par ces motifs, les surtaxes d'entrepôt ont pour la plupart trouvé grâce dans les tarifs de 1881 et de 1892, malgré l'objection qui a été dirigée contre elles au point de vue des intérêts de la production nationale : comme les surtaxes de pavillon, elles peuvent produire un relèvement des prix contraire à l'expansion de nos industries de fabrication. Mais cette objection n'est pas décisive, car ces surtaxes sont peu considérables et si elles étaient abolies, à côté de l'avantage immédiat de payer un fret un peu moindre, nos commerçants risqueraient de payer définitivement leurs importations à un prix plus élevé que si le pavillon national restait protégé ; en effet, si la navigation directe cessait, nos importations seraient grevées des droits d'entrepôt anglais : « Vienne le jour, disait M. Le Cesne, où le Hâvre cesserait de recevoir le coton, la laine et les bois colorés ; Rouen, Paris et Elbœuf n'auraient-ils pas à grever leurs matières de fabrication des transports et commissions de Londres, Anvers et Liverpool? » Sous le régime des tarifs conventionnels, les surtaxes d'entrepôt avaient été abandonnées pour un certain nombre de produits, surtout de provenance européenne. Dans le tarif de 1892, les surtaxes ne sont

inscrites qu'au tarif général, diverses matières d'origine extra-européenne nécessaires à l'industrie cotons de l'Inde, laines en masse (d'Australie et du Cap), n'ont été exemptes qu'à la suite de longs débats.

773. γ **Primes à la navigation et à l'armement. Primes à la vitesse.** — On peut protéger la marine nationale au moyen de primes à la navigation ou à l'armement. Ces primes n'ont pas les inconvénients de surtaxes par rapport à la production nationale et aux débouchés extérieurs. Elles ont, il est vrai, un caractère plus exorbitant : la valeur en est payée par les contribuables. C'est un véritable impôt, tandis que les surtaxes de pavillon peuvent rester pour le tout ou pour partie à la charge des exportateurs étrangers. Mais les services de la marine marchande, services publics au premier chef, justifient bien l'établissement d'un impôt. De 1881 à 1890, la charge annuelle à laquelle se sont élevées les primes accordées à la navigation, a été de 7,5 millions. Dans l'ensemble des charges budgétaires ce n'est pas un bien gros chiffre, et nul doute que le commerce et l'industrie ne doivent trouver dans le concours de la marine nationale beaucoup plus que la compensation de ce sacrifice. Les bénéfices du fret restitués à notre pavillon seraient à eux seuls pour le pays la cause d'avantages plus considérables.

D'ailleurs, au point de vue économique, cet impôt réparti sur la masse des contribuables n'a pas le même effet que la surtaxe qui peut, en certaines circonstances, peser de tout son poids sur les industries qui emploient les produits étrangers.

Enfin, au point de vue diplomatique, le système des primes ne soulève pas les mêmes difficultés que les surtaxes : l'assimilation des pavillons est un traitement qu'on ne peut refuser à certains pays si on l'accorde à d'autres sans s'exposer à des représailles[1]. Mais les encouragements à la marine, sous forme de subventions postales ou de taxes locales, n'ont jamais été consi-

[1] On pourrait peut-être nous objecter que nous ne nous sommes pas arrêté à cette crainte lorsque nous avons admis la nécessité de mesures défensives dans le tarif général des douanes. Mais c'est que la guerre de tarifs est beaucoup moins à craindre que les représailles directes aux surtaxes de pavillon; en effet, la lutte de tarifs s'étend à une foule d'articles d'importation et d'exportation; elle tarit, chez les deux nations qui s'y livrent, des sources considérables de richesses; aussi sera-t-elle toujours un fait exceptionnel, extrême. Les droits différentiels de pavillon consti-

dérés comme interdits par l'égalité de pavillon : l'Angleterre a des taxes locales en faveur des navires immatriculés dans tel ou tel de ses ports; elle paie à ses marins de la réserve des annuités qui sont de véritables primes à l'équipage. Aux États-Unis, la marine a été largement dotée par le gouvernement fédéral. Établir des primes à l'armement, ce n'est donc donner prise à aucune objection internationale, puisque c'est simplement suivre la jurisprudence des autres pays. Les primes à la navigation ou à l'armement échappent aux critiques dirigées contre les primes d'exportation; elles ne peuvent pas donner lieu à des fraudes, car il est facile d'adopter un mode d'assiette qui ne laisse aucune indétermination. Ce sont des subventions qui constituent moins une faveur qu'une indemnité pour les services rendus à l'État. Et ces encouragements sont susceptibles de ramener aux entreprises maritimes les forces et les capitaux qui s'en éloignent.

Les primes en faveur de la marine marchande peuvent être organisées sous deux formes principales : 1° celle de primes à l'armement ou à l'équipage; 2° celle de primes à la navigation. La commission de 1873 proposait une prime à l'équipage, c'est-à-dire fixée à tant par homme et par jour d'embarquement. Ce système a été justement repoussé : l'insuffisant tonnage de nos bâtiments de commerce est l'un des points faibles de notre marine; or, les petits navires étant montés par un équipage relativement plus nombreux que celui des navires de fort tonnage[1], la subvention ne serait pas donnée en proportion des services rendus. La prime à la navigation proportionnelle au tonnage et au nombre de milles parcourus est certainement préférable, d'autant plus qu'elle peut être graduée de manière à encourager puissamment le renouvellement du matériel, ce qui est un intérêt de premier ordre. On conçoit que cette prime puisse, par exemple, être plus forte pour les navires à vapeur que pour les voiliers; qu'elle puisse aussi être établie en raison inverse de l'âge du navire. Ces derniers points méritent une attention particulière : l'un des griefs ordinaires contre les mesures de pro-

tuent une mesure isolée du reste de la législation douanière, mesure beaucoup moins compromettante mais par suite de nature à se produire plus souvent.

[1] Les grands steamers font exception à cette règle qui ne s'applique pas non plus au petit armement en dehors de la navigation de concurrence.

tection est que les industries artificiellement soutenues se croient dispensées de tout effort et notamment ne sentent pas assez le besoin d'entretenir et de perfectionner leur matériel. Avec des primes uniformes et fixes ou des surtaxes de pavillon, on peut concevoir des craintes de ce genre, et, en ce qui concerne l'âge des navires, elles sont particulièrement graves, car les calculs intéressés des armateurs qui mettraient à la mer des navires à peu près hors de service exposeraient la vie des matelots à des risques sur lesquels l'attention du législateur doit se porter[1].

La loi du 29 janvier 1881 « à titre de compensation des charges imposées à la marine marchande pour le recrutement et le service de la marine militaire » établit, pour une période de 10 ans, des primes à la navigation au long cours : la prime est de 1,50 par mille milles parcourus et par tonneau de jauge; elle décroît chaque année dans une proportion déterminée; enfin, elle est augmentée de 15 p. 0/0 au profit des navires à vapeur construits sur des plans approuvés par le département de la marine (art. 9). A l'expiration du temps pour lequel elles avaient été établies, les primes à la navigation ont été prorogées (lois du 31 juillet 1890, du 25 janvier 1892). Il ne peut être pour l'avenir question d'enlever cette protection à la marine marchande. Il n'est pas douteux qu'elle ne soit prorogée pour 10 ou 15 ans, mais on se demande s'il ne conviendrait pas d'en étendre le bénéfice au grand cabotage ou cabotage international, en l'assimilant au long cours, puisque, de fait, il subit la concurrence des autres pavillons. Le changement de régime commercial (1892) a rendu à la France toute liberté à cet égard : en 1881 sous le régime des traités de commerce on s'était arrêté devant la crainte, peu fondée d'ailleurs, de paraître manquer aux engagements pris en subventionnant le grand cabotage[2]. La

[1] La loi anglaise du 15 août 1876, dûe a la généreuse initiative de M. Plimsoll, a pris des mesures énergiques pour protéger la vie des équipages.

[2] La Chambre des députés est saisie (1892) d'un projet de loi qui réalise cette assimilation toutes les fois que la navigation est de plus de 60 milles. Elle serait accordée à raison de 1,000 milles parcourus à raison de 1 fr. par tonneau de jauge brute pour les navires à vapeur et de 1,25 pour les navires à voiles avec décroissance annuelle à partir de leur construction, selon un taux variable pour les navires en bois ou en fer et en acier. L'augmentation de primes pour les navires construits sur plans approuvés serait portée à 25 p. 0/0. V. rapport Siegfried, Chambre, annexes, 1892, *J. off.*, p. 1101.

part si faible de notre pavillon dans ce genre de navigation atteste la nécessité d'un régime protecteur.

Des primes à la navigation on peut rapprocher le système privilégié des services maritimes postaux. Les paquebots transatlantiques subventionnés ne participent pas aux primes à la navigation pour les lignes qu'ils doivent desservir et les départs périodiques énoncés dans les cahiers des charges. Les paquebots de la ligne du Havre à New-York doivent réaliser une vitesse moyenne de 15 nœuds à l'heure et fournir aux essais 17 1/2 nœuds. Le minimum de tonnage est de 5,000 tonnes. Lorsque la vitesse moyenne annuelle est supérieure à 15 nœuds, l'adjudicataire a droit à une prime supplémentaire calculée à raison de 12 fr. par tonne de jauge brute et par dixième de nœud en sus de la vitesse réglementaire, avec un maximum de 1,200,000 fr.[1]. C'est donc un système de primes à la vitesse parfaitement approprié au but à atteindre dans le service maritime postal. Grâce aux subventions maritimes postales une partie de notre marine marchande est supérieurement outillée. La Compagnie des messageries maritimes avec 62 navires et 192,000 tonneaux et la Compagnie générale transatlantique avec 64 navires et 165,000 tonneaux comptent au nombre des cinq plus puissantes compagnies de navigation à vapeur du monde entier.

774. D. **Primes à la construction.** — Les partisans de la liberté commerciale sont logiques en refusant à la construction le bénéfice de mesures douanières : l'admission en franchise, conformément à la loi de 1866 (n° 770), serait la seule solution conciliable avec les principes que pourrait réclamer la construction nationale. Aujourd'hui, cette opinion est condamnée par l'expérience : l'admission en franchise des matériaux destinés à la construction des navires avait lieu sous le régime de l'équiva-

[1] V. loi du 28 juin 1883, art. 5 et 6. Le même système est appliqué aux lignes des Antilles et du Mexique, seulement la vitesse réglementaire moyenne est moindre. Il est utile de faire remarquer que les colonies sont, comme l'industrie navale, intéressées à l'existence des services postaux subventionnés. Les lignes postales françaises ont été déterminées de manière à établir entre la France et ses possessions des communications directes. L'État au contraire s'est désintéressé des communications entre les colonies et les pays étrangers. V. Dislère, *Législation coloniale*, t. I, p. 159, 438 et suiv.

lent, et dans la décharge des acquits-à-caution on ne tenait compte que du poids des matériaux travaillés et non du poids brut; or, pour certains matériaux, notamment pour le bois, il y a des déchets évalués à la moitié. Pour remédier à cet inconvénient, une loi du 17 mars 1879 (art. 2) n'accorda la décharge entière des acquits qu'à la justification de l'emploi à la construction. Le régime de l'admission temporaire, même ainsi amendé, n'a pas paru suffisant. La loi du 29 janvier 1881 l'a abrogé et, afin de donner à nos chantiers un encouragement plus efficace, elle a créé des primes à la construction. Ces primes proportionnelles au tonnage brut varient suivant qu'il s'agit de navires en fer ou en acier, en bois ou mixtes. Pour les navires en bois, on distingue entre les navires de moins ou de plus de 200 tonneaux. Les machines motrices des vapeurs jouissent également d'une prime à raison du poids (art. 4). Une autre protection indirecte, au profit de la construction nationale, résulte de la réduction à moitié des primes de navigation pour les navires de construction étrangère (art. 9, 4e al.). Une loi du 31 juillet 1890 a même retiré aux navires de construction étrangère à partir de la fin de janvier 1891 toute participation aux primes à la navigation. On est d'accord pour reconnaître l'insuffisante protection résultant du régime actuel en ce qui concerne la construction. L'une des plus intéressantes questions que soulève la réforme des primes à la construction est de savoir si la demi-prime aux navires sortis des chantiers étrangers sera remise en vigueur. La solution affirmative paraît devoir l'emporter[1]. Par contre une partie de la *surprime* dont bénéficient les navires sortant des chantiers français serait payée au moment même de la construction[2].

De 1881 à 1890 la charge moyenne des primes à la construction a été de 2,6 millions. La construction française au long cours, grâce à l'ensemble de ces mesures, est certainement en progrès car, malgré la décroissance annuelle, les primes à l'armement se sont élevées de 6,4 millions à 8,5 et, dans ce dernier chiffre, en 1889 les navires de construction française

[1] N'y aurait-il pas lieu cependant de réserver les primes du grand cabotage aux navires de construction française?

[2] Ces propositions sont contenues dans le projet de loi déjà mentionné (no 773 note).

entraient pour 6,7 millions, dont 6,2 pour les navires en fer[1]. Primes directes à la construction et primes à la navigation concourent donc à soutenir la construction nationale et à renouveler dans le sens du progrès notre matériel naval.

775. II. **Régime douanier entre métropoles et colonies. A. Le pacte colonial.** — Entre les métropoles et les colonies les rapports de commerce peuvent être réglés d'après divers systèmes : 1° celui que l'on désigne sous le nom de *Pacte colonial;* 2° celui de l'autonomie des colonies; 3° enfin celui de l'Union douanière ou de l'assimilation totale ou partielle du territoire colonial au territoire métropolitain. Le système du *Pacte colonial* a déjà été esquissé (n° 501). Il tient une grande place dans l'histoire de la colonisation. Il fut appliqué d'une manière instinctive d'abord par l'Espagne et le Portugal au XVIe siècle, puis d'une manière raisonnée par l'Angleterre et la France à partir du ministère de Colbert. On sait que d'après le pacte colonial, les colonies doivent s'approvisionner sur les marchés de la métropole, leurs produits ne peuvent être écoulés au dehors que sur les mêmes marchés. Il leur est en outre interdit de manufacturer tout ou partie de leurs matières premières. Seuls enfin, les navires de la marine nationale peuvent faire l'intercourse coloniale. Tels sont les privilèges imposés par les métropoles à leurs colonies. En retour, celles-ci jouissent de quelques privilèges de commerce : elles ont seules le droit d'alimenter les marchés de la mère-patrie des denrées coloniales, à l'exclusion des autres pays ou des colonies étrangères.

Quels ont été les effets de ce *pacte léonin?* Qu'il ait été formé dans l'intérêt des métropoles, ce n'est guère douteux : l'intercourse coloniale et le monopole de commerce contribuèrent à développer la marine des États colonisateurs, à procurer aux produits de leur industrie des débouchés assurés. Si les métropoles étaient exposées à payer plus chèrement les produits exotiques en ce qu'elles ne pouvaient s'approvisionner que sur les marchés coloniaux, ce n'était pas là un risque très-réel. Par suite

[1] Nos chantiers sont outillés pour livrer annuellement environ 150,000 tonneaux de jauge brute dont les 2/3 au moins peuvent être fournis par quatre compagnies seulement : les forges et chantiers de la Méditerranée, la société des chantiers de la Loire, les messageries maritimes et la Compagnie générale Transatlantique.

de la dépendance des colonies pour les articles les plus nécessaires, et du fait que le commerce était aux mains de trafiquants métropolitains, les colons ne pouvaient écouler en réalité leurs matières premières qu'à vil prix. Si le consommateur payait les denrées coloniales à des prix de monopole, ce n'était pas que les colons se fussent enrichis à ses dépens. Le pacte colonial n'apportait donc pas aux colonies, en leur réservant le marché métropolitain, une compensation aux charges qu'il faisait peser sur elles. Le pacte colonial c'était en réalité l'exploitation des colonies par la métropole. Il faisait peser sur elles une véritable tyrannie. Cela d'abord en faussant la production limitée aux denrées coloniales; on sait tous les inconvénients d'une production économique exclusive (nos 78, 712). On peut être surpris de ce que les économistes libre-échangistes qui en ont signalé les funestes effets, en faisant la critique du pacte colonial avec tant de clairvoyance, puissent admettre que la division internationale du travail soit un bien lorsqu'il en résulte l'établissement de situations économiques en tout semblables.

Les colonies étaient non-seulement privées du droit d'exploiter librement le sol, de développer ses richesses en étendant leurs productions pour fournir d'autres marchés, mais il leur était aussi interdit de transformer les matières premières, notamment de créer des raffineries de sucre. Les colons ne pouvaient même fabriquer les objets en métaux les plus usuels. C'était là une seconde forme de l'oppression. Dans ces conditions elles subissaient une véritable exploitation commerciale. Les Compagnies souveraines, armées du double privilège de navigation et de commerce, leur vendaient à des prix de monopole tout ce qu'elles ne pouvaient se procurer dans les autres pays. Plus tard le commerce échappa à ces Compagnies, mais ne cessa pas d'être aux mains des négociants métropolitains.

L'effet du pacte colonial fut de restreindre la production, d'entraver le développement économique des colonies. Son injustice primitive fut aggravée par diverses circonstances : 1° l'avantage de l'importation libre sur le marché colonial fut singulièrement réduit lorsque le sucre de betterave fit concurrence aux sucres coloniaux; par là, en réalité, le privilège des colonies sur le marché de la mère-patrie ne subsista plus en fait que pour leurs produits secondaires : café, cacao, vanille, etc.;

au contraire, le monopole réservé aux produits métropolitains sur les marchés coloniaux subsistait en droit et en fait, les colonies n'ayant pas de manufactures ; 2° le privilège de la marine nationale devint plus onéreux pour les colonies lorsque, grâce aux progrès de la navigation, le fret dans la navigation de concurrence fut notablement réduit [1].

Le pacte colonial a été rompu dans les colonies anglaises en 1850. Pour les colonies françaises, atténué d'abord en vertu de plusieurs lois de 1826 à 1845 qui autorisèrent l'importation de quelques marchandises étrangères et, en certains cas, le transport par navires étrangers; il cessa d'être appliquable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, en vertu de la loi du 3 juillet 1861. Depuis, la réforme fut étendue à d'autres colonies (1864 à 1868) et un régime nouveau fut consacré par le Sén. Cons. du 4 janv. 1866. Les derniers restes de l'intercourse coloniale ont disparu en 1869. De 1861 à 1869 on laissa subsister des surtaxes de pavillon pour la navigation coloniale.

776. B. **Système de l'autonomie douanière.** — Le système que nous avons emprunté à l'Angleterre après 1860 est celui de l'affranchissement commercial des colonies mais aussi de l'autonomie douanière. Soustraites au joug du pacte colonial, les colonies ont obtenu la liberté d'exporter leurs produits à l'étranger et de s'approvisionner librement sur les autres marchés des produits qu'elles étaient obligées de demander jusque-là à la métropole; par contre, les négociants de la métropole peuvent recevoir les produits exotiques de tous pays sans distinction. De plus, l'autonomie douanière fut reconnue aux colonies soumises au Sén. Cons. de 1866 [2] : leurs conseils généraux furent investis du droit de voter des droits de douanes sur les produits étrangers importés dans la colonie et des octrois de mer sur les produits de toutes provenances. Ces prérogatives exorbitantes, peu en rapport avec le régime général de nos colonies, permirent à certaines d'entre elles (Martinique dès 1867, Guadeloupe, Réunion) de supprimer tous droits de douanes sur les marchandises

[1] V. Dislère, *op. cit.*, t. I, p. 690. Cf. sur l'application du pacte colonial aux colonies anglaises, Th. Rogers, *op. cit.*, p. 288 et suiv.

[2] Quelques colonies n'ayant pas été placées sous l'empire du sénatus-consulte de 1866, la loi du 7 mai 1881 décida que leurs tarifs de douanes seraient réglés par décrets rendus en Conseil d'État.

étrangères. Par contre, elles votèrent des octrois de mer frappant les produits français comme les produits étrangers. Par la combinaison de ces deux mesures la métropole ne conservait aucun avantage pour ses exportations : elle était traitée comme les nations étrangères[1]. Ceci n'eût été supportable que si les colonies avaient cessé de compter sur le budget de la France : en 1866 on avait pensé que l'affranchissement économique emporterait cette conséquence que les colonies devraient se suffire à l'aide de leurs ressources. En fait elles continuèrent de peser sur le budget.

A tous égards le système du Sén. Cons. de 1866 eut des conséquences funestes. La marine anglaise se substitua à la nôtre dans l'intercourse coloniale. Les étrangers ont pris en grande partie notre place dans le commerce avec nos colonies. Avant le changement de régime de 1857 à 1866 nous exportions pour 230 millions dans nos possessions et nous en recevions environ 150 millions. En 1889 (l'Algérie exceptée) les produits de la métropole vendus aux colonies n'ont pas dépassé 74 millions; ceux des colonies fournis à la France se tiennent à 140 millions; mais les produits achetés par nos colonies aux pays étrangers se sont élevés à 130 millions et elles leur ont envoyé 91,4 millions. La France reste donc pour ses colonies le plus grand marché d'exportation, mais notre production a cessé d'être pour elles la principale source d'approvisionnement.

Quelques-uns cependant soutiennent le système de l'autonomie et estiment même que l'expérience de 1866 a été heureuse. A leur avis la métropole comme les colonies vit au mieux sous un régime d'indépendance et de liberté. Quel est l'intérêt de la métropole sinon de se fournir au meilleur marché les produits dont elle a besoin et d'avoir des colonies prospères. Que celles-ci commercent partout où elles veulent, qu'elles suppriment les douanes, qu'elles créent les taxes qu'elles veulent. La métropole gardera son influence, ses relations de commerce grâce à l'immigration. Les colonies anglaises ont grandi sous un régime semblable ; elles suivent librement la politique douanière qui leur paraît la meilleure. Le Canada est protectionniste ; l'Ile

[1] En revanche, l'importation en franchise ne fut pas maintenue aux produits coloniaux. Certains furent inscrits au tarif général et frappés de droits d'accise.

Maurice a le libre-échange, et dans une même colonie, en Australie, il y a des États protectionnistes (Victoria), d'autres libre-échangistes. Ce régime de l'autonomie n'expose-t-il pas l'Angleterre elle-même à quelques risques? C'est une question déjà examinée, qui n'est pas à reprendre ici (n° 502); mais une métropole qui n'a pas la suprématie navale et dont les intérêts ne sont pas placés sous la sauvegarde d'une population compacte de colons s'expose, avec l'autonomie, à entretenir des colonies pour le plus grand profit de ses concurrents. Aujourd'hui, d'ailleurs, où les pays européens sont en quête de marchés pour leurs produits, un domaine colonial est un débouché naturellement affecté à la puissance qui s'est imposé des sacrifices pour se le procurer.

777. C. **Système de l'Union douanière.** — Le système de l'Union douanière n'est autre que celui de l'assimilation des colonies au territoire métropolitain. Les conséquences de l'assimilation absolue seraient, d'une part l'entrée en franchise sur le territoire métropolitain de tous les produits coloniaux, d'autre part la libre importation dans la colonie de tous les produits de la métropole et au contraire l'application du tarif de douanes (maximum ou minimum) aux produits étrangers. L'Union douanière peut n'être que partielle : la métropole peut avoir intérêt à maintenir sur les produits coloniaux certains droits d'accise, mais elle les taxera moins que les produits similaires provenant des colonies ou des contrées étrangères; par contre, les colonies peuvent avoir un immense intérêt à laisser entrer, à des droits moindres que ceux du tarif général de la métropole, des produits qu'elles peuvent se procurer plus à proximité et à moindres frais, soit des animaux vivants, des viandes salées. On conçoit donc l'opportunité de régimes variés qui tous, inspirés par l'assimilation, admettraient des tempéraments selon les besoins des colonies, leur situation géographique, etc...

Moyennant ces distinctions, le régime de l'Union douanière a comme le pacte colonial l'avantage de resserrer les liens entre la métropole et ses colonies, de légitimer les sacrifices que celle-là continue de s'imposer, sans créer l'exploitation tyrannique de celles-ci. L'Union douanière ne supprime pas la liberté pour les colonies de créer sur leur sol toutes les industries qui peuvent s'y acclimater et d'exporter leurs produits où elles veulent, mais

elle crée pour les colonies et la métropole un régime de faveur en harmonie avec les liens politiques et les institutions qui les unissent. Ce régime fut appliqué à l'Algérie en 1884 et depuis à l'Indo-Chine en 1887. Les résultats de l'application à l'Indo-Chine ont été l'objet d'appréciations contradictoires[1]; on a procédé par tâtonnements : des tempéraments ont été apportés au principe de l'assimilation. Mais en ce qui concerne l'Algérie, les résultats ont complètement justifié le changement de régime : en 1881 les importations des pays étrangers en Algérie atteignaient presque 100 millions de francs et les exportations 52 millions. En 1889, les importations sont descendues à 58 millions et les exportations à 29. Au contraire, les importations de France en Algérie sont montées de 160 à 178 millions entre ces deux dates et les exportations d'Algérie en France de 92 millions à plus de 200. Sur un mouvement commercial de 465 millions, la France entre pour 378 millions. Ce succès devait encourager à étendre à d'autres colonies le principe de l'Union douanière[2]. Il eût peut-être été plus sage de procéder par lois successives et spéciales après enquête pour chacune de nos possessions[3]. Malheureusement l'élaboration de la nouvelle loi douanière parut imposer la nécessité d'adopter un système général[4]. L'autonomie douanière est enlevée aux colonies qui la possédaient, le tarif douanier de la métropole devient applicable aux importations dans les colonies, sauf faculté de modifications en vertu de décrets rendus en Conseil d'État[5]. Les octrois de mer seront

[1] V. discussion au Conseil supérieur des colonies, *J. off.*, 6 juillet 1891, p. 3351 et suiv.

[2] La Réunion en avait spontanément admis le principe.

[3] C'est en ce sens que s'était prononcé le Conseil supérieur des colonies, *J. off.*, *loc. cit.*, p. 3362. L'Indo-Chine reçoit de l'étranger 30 millions de produits et lui en livre 64; elle ne reçoit de la France que 2 millions et lui en fournit 12 millions (1889). C'est avec la Chine que le mouvement commercial est naturellement le plus actif. Pour la Tunisie, pays de protectorat, la loi du 19 juillet 1890 a créé un régime spécial : cette loi ne modifie rien aux régimes de nos exportations en Tunisie, mais, pour quelques produits (blés, vins, huiles, bétail, etc.), elle autorise la libre importation en France, et, pour les produits, non dénommés elle décide que l'entrée en France des produits tunisiens aura lieu sur le taux des droits les plus favorables perçus sur les produits similaires étrangers.

[4] Quelques territoires sont exceptés de l'application de la nouvelle règle : l'Inde, Madagascar, Taïti, nos possessions de la côte d'Afrique (sauf le Gabon).

[5] Les exceptions s'appliqueront aux produits étrangers qui n'ont pas de

désormais établis ou modifiés par décrets rendus en Conseil d'État après avis des conseils généraux des colonies. En compensation du préjudice que l'application de notre tarif général peut leur causer, les colonies obtiennent un dégrèvement de 50 p. 0/0 sur les produits d'origine, autres que le sucre, qu'elles importent en France.

similaires en France et aux produits d'alimentation de première nécessité que la France ne pourrait fournir à raison du prix trop élevé des transports.

CHAPITRE IV.

POLITIQUE DOUANIÈRE CONTEMPORAINE.

---

§ I.

La politique de liberté commerciale. Les traités de commerce.

778. **I. La politique de liberté commerciale.** A. **Angleterre.** — Si les Anglais ont pris l'initiative des réformes de liberté commerciale, on sait que ce ne fut qu'après plusieurs siècles de prohibitions et de mesures protectrices à l'abri desquelles leur industrie nationale avait acquis une puissance incomparable. Les débuts de la réforme furent peu encourageants : l'abolition de quelques prohibitions et certaines réductions de droits, en 1824 et en 1825, avaient été si mal accueillies par l'opinion que le ministre Huskisson fut pendu en effigie. En 1838, Cobden fonda à Manchester une ligue pour l'abolition de la loi des céréales (*anti-corn law-league*), premier objectif des *free traders;* jusqu'en 1843, l'agitation confinée à Manchester n'eut qu'un faible retentissement : alors seulement elle organisa de nombreux meetings à Londres. Dès l'année suivante, la Chambre des communes était saisie : repoussée à une forte majorité, la proposition d'abolition de la loi des céréales fut admise en principe par Robert Peel (1845) et votée le 26 mai 1846. La ligue ne considéra pas sa tâche comme terminée par cette victoire : dans une seconde campagne, elle poursuivit et obtint, en 1850, l'abolition des lois de navigation de Cromwell. Sous le ministère de Robert Peel, la plupart des prohibitions industrielles avaient été levées, les droits sur les tissus supprimés ou réduits.

Il ne faut pas se faire illusion sur le caractère de la réforme anglaise; si, depuis, les économistes anglais ont érigé le libre-

échange en doctrine cosmopolite, les hommes d'État anglais ont tenu au Parlement un tout autre langage. Qu'on lise le dernier discours de Robert Peel : après avoir célébré la supériorité maritime de l'Angleterre, le célèbre homme d'État continue ainsi : « Le fer et le charbon, ces nerfs de la manufacture, nous donnent l'avantage sur tous nos rivaux dans la grande lutte de l'industrie. Notre capital l'emporte de beaucoup sur celui qu'ils possèdent. En esprit d'invention, en habileté, en énergie, nous ne le cédons à personne. Notre caractère national, les libres institutions sous lesquelles nous vivons se réunissent à nos avantages naturels et physiques pour nous placer à la tête de ces nations qui s'enrichissent par le libre-échange de leurs produits. » Le libre-échange a été pour l'Angleterre une réforme inspirée par l'intérêt national, et l'on peut dire avec Boldwin : « Il en est du libre-échange comme de la plupart des produits des manufactures anglaises qui ont été fabriqués beaucoup moins pour la consommation du pays que pour l'exportation. »

779. B. **France. Tarif général avant 1860.** — Dès 1845, Bastiat, en publiant l'ouvrage *Cobden et la Ligue,* initia la France à la grande réforme économique qui venait de s'accomplir. L'agitation libre-échangiste s'implanta à Bordeaux. Bastiat inaugura sa polémique en 1846 dans le journal le *Libre-Echange;* toutefois, chez nous, il y eut plus loin des idées aux faits. Nos forces manufacturières étaient d'ailleurs bien inférieures à celles de l'Angleterre surtout dans la grande industrie; en outre, les protectionnistes avaient dans les Chambres une position inexpugnable. On le vit bien, en 1850, à l'accueil fait aux propositions libre-échangistes (propositions soumises au Corps législatif par M. de Sainte-Beuve), peu opportunes, il est vrai, au moment d'une forte crise industrielle. On le vit encore aux manifestations hostiles qui se produisirent au Corps législatif contre le projet du gouvernement relatif à l'abandon des prohibitions.

Notre législation douanière justifiait-elle ces résistances? C'est ce qu'il y a lieu d'examiner[1]. La législation douanière de l'As-

[1] V. sur l'*Histoire de la législation douanière en France*, Wolowski, *La liberté commerciale*, 1 vol. in-8°; Noël, *Le commerce extérieur de la France depuis 1789;* Devers, dans les *Schriften des Vereins für social Politik*, 1892, t. III, p. 127 et suiv.; Amé, *op. cit.*, et Rougier, *La liberté commerciale*, 1 vol. in-8°, 1880.

semblée constituante (tarif du 15 mars 1791) assez modérée quant aux droits à l'importation (maximum 20 p. 0/0) était très restrictive quant aux exportations de matières premières; mais peu après une orientation nouvelle fut donnée à notre politique douanière (9 octobre 1793 et 10 brumaire an V) par la prohibition absolue des produits de fabrication anglaise (laquelle fut reproduite dans la loi de 1816)[1], puis dans les lois restrictives de la Restauration. Les lois de juin 1834; de juillet 1836 et de mai 1841 adoucirent la rigueur du régime prohibitif; plusieurs des prohibitions à l'importation des marchandises anglaises avaient été levées; d'importantes modérations de tarifs furent en même temps réalisées. Toutefois, un revirement protectionniste se produisit en 1842 et en 1845, et, malgré d'importantes exceptions résultant d'une série de décrets (1852 à 1859) et des lois des 26 janvier 1856, 18 avril 1857[2], notre tarif, avant le traité de 1860, contenait encore beaucoup de prohibitions ou de tarifs prohibitifs, parmi lesquels figuraient les fils et tissus de laine (30 p. 0/0 *ad valorem*) et de coton (35 p. 0/0), les vêtements confectionnés, les peaux et ouvrages en cuir, la coutellerie, un grand nombre d'ouvrages en métaux, les fers forgés, les sucres raffinés, les savons communs, les produits chimiques non dénommés, les verres et cristaux, certaines poteries, les voitures suspendues, les bâtiments de mer, etc. Les droits spécifiques établis sur un grand nombre de produits représentaient 40, 50 p. 0/0 de la valeur ou dépassaient même ce dernier taux[3]. Faute d'avoir compris la nécessité d'abandonner peu à peu ce régime suranné[4], le pouvoir législatif fut brusquement placé en

[1] La loi contenait une nomenclature de marchandises qui, quelle qu'en fût la provenance réelle, étaient réputées de fabrication anglaise. Napoléon, par le Blocus continental (1806 et 1807), voulut isoler l'Angleterre non seulement de la France mais du reste du monde. La contrebande déjoua en partie ses calculs, et d'ailleurs de nombreuses licences furent accordées. Cependant, soustraites à l'étreinte de la concurrence anglaise, nos manufactures prirent alors un remarquable essor.

[2] Les droits furent réduits sur les houilles, sur les bestiaux, les viandes, les vins, etc..... L'échelle mobile fut suspendue de 1853 à 1859.

[3] V. Amé, *op. cit.*, t. I, p. 275 et suiv. On a quelquefois prétendu faire remonter aux décrets de 1852 et des années suivantes le régime de liberté commerciale que le traité de commerce de 1860 a inauguré. Ceci n'est pas exact. V. Stourm, *Écon. franç.*, t. I, 1891, p. 518. Cf. M. Aynard, Chambre, Débats, 2 mai 1891, *J. off.*, p. 749.

[4] Le rapport de Pouyer-Quertier sur la loi du 28 juin 1859 est une

face d'un fait accompli : le traité de libre-échange avec l'Angleterre.

780. **Traités de 1860 et régime conventionnel jusqu'en 1882. Le tarif général de 1860 à 1881.** — Une lettre impériale du 5 janvier 1860 faisait connaître la résolution de supprimer les prohibitions, de réduire les droits sur la laine et les cotons, sur les sucres et de conclure des traités de commerce avec les puissances étrangères. Peu après ce *motu proprio,* fut signé (23 janvier) le traité de commerce avec l'Angleterre négocié dans le plus grand secret par Rouher, Baroche et M. Gladstone. Michel Chevalier et Cobden avaient joué un rôle actif dans les préliminaires de la convention[1]. Dans les traités de 1860, il faut distinguer le traité de janvier des conventions additionnelles qui font aussi partie du nouveau régime douanier. En vertu du premier traité, les prohibitions à l'importation des marchandises anglaises étaient remplacées par une taxe ne pouvant dépasser 30 p. 0/0 *ad valorem,* réductible à 25 p. 0/0 en 1864. Ce n'était donc plus la prohibition, mais ce n'était pas à beaucoup près le libre-échange ; seulement, il était entendu qu'on poursuivrait les négociations afin d'arriver à une conversion en droits spécifiques et à une plus forte réduction des tarifs. Avant de conclure ces conventions annexes, le gouvernement, qui avait pu juger par les débats des Chambres de l'émoi de nos industries, prit l'avis du Conseil supérieur du commerce : l'enquête dura quatre mois. Elle fut très-complète et eut lieu contradictoirement, les fabricants étrangers ayant été appelés à déposer[2]. De l'ensemble des dépositions se dégagent des arguments pour la suppression des prohibitions qui n'étaient plus en harmonie avec l'état économique de nos industries, mais on y trouve la preuve qu'il convenait de calculer sagement la marche de la prohibition vers la liberté. C'est bien d'ailleurs la conclusion de la théorie de la protection rationnelle : les industries

hautaine affirmation du système protectionniste et une protestation à peine déguisée contre la politique douanière du gouvernement. Un projet de levée générale des prohibitions (9 juin 1856) avait antérieurement soulevé une vive opposition dans les Chambres.

[1] Dans sa notice sur Michel Chevalier, M. Jules Simon a spirituellement raconté la *conspiration* de Cobden et de Michel Chevalier. Le mot est de M. Jules Simon (V. *J. off.*, 9 déc. 1889, p. 6141).

[2] L'enquête de 1860 a été publiée en 7 vol. in-4°.

sont comme les plantes dont les conditions physiologiques ne doivent pas être brusquement troublées par un changement subit de milieu. Malheureusement, les négociateurs français n'étaient pas libres : Napoléon III, dans des entretiens particuliers, avait fait des concessions sur lesquelles aucun retour n'était possible[1]. Aussi, les conventions définitives (12 oct. et 16 novembre), se tinrent à grande distance du maximum de 30 p. 0/0.

Ce fut une taxation très-faiblement protectrice de 8 à 10 p. 0/0 pour les filés, d'environ 15 p. 0/0 pour les tissus de lin, de coton ou de laine (de 10 p. 0/0 quant à ces derniers à partir de 1864). Quant aux fers, la convention primitive fixait un droit de 7 fr. par quintal. L'Angleterre nous concédait en retour des réductions sur les vins et eaux-de-vie, l'admission en franchise d'un certain nombre de produits agricoles et d'articles de Paris, etc... A la suite et comme conséquence de la nouvelle pratique douanière le gouvernement faisait voter, malgré une vive opposition, plusieurs lois permettant l'entrée en franchise sous pavillon national, des laines et autres matières premières, réduisant les tarifs sur divers produits ou créant de nouvelles facilités à l'admission temporaire (lois des 5 mai, 18 juillet et 1er août 1860). Bientôt l'échelle mobile allait être supprimée (1861).

Le traité de 1860 eut un immense retentissement et une influence décisive sur la politique douanière en Europe. De 1861 à 1866, une série de traités inspirés par le même esprit de liberté commerciale, quelques-uns même (traités avec l'Espagne et avec l'Autriche), ne nous accordant qu'une bien insuffisante réciprocité, complétèrent notre régime conventionnel[2]. Vivement

[1] V. sur ce point une intéressante brochure de Féray, *Du traité de commerce de* 1860 (in-8°, 1881) et du même une lettre du 3 juin 1891 (V. *Travail national*, 1891, p. 307). Lire la note confidentielle placée en tête des procès-verbaux des conférences de 1860 que M. J. Ferry a lue au Sénat (discours du 23 novembre 1891, p. 11 du tirage à part). Il est bien avéré que les calculs de la politique extérieure n'ont pas été étrangers à la conclusion des traités de commerce avec l'Angleterre et l'Allemagne. M. de Bismarck a fait de son côté d'instructives révélations à cet égard au *Reichstag* (février 1879) relativement au traité de 1862 avec le *Zollverein* : l'Allemagne a mis pour prix à ce traité notre neutralité dans la question des duchés Danois.

[2] Voici la liste de ces traités : Belgique 1861, Zollverein 1862, Italie 1862, Suisse 1864, Suède et Norwège, et Villes hanséatiques, Pays-Bas, Espagne 1865, Portugal, Autriche 1866.

attaquée lors de l'interpellation de 1868, la réforme fut surtout remise en question à l'Assemblée nationale (1871 et 1872); néanmoins, les traités avec l'Angleterre et la Belgique, d'abord dénoncés, furent renouvelés après le 24 mai (23 juillet 1873, 24 janvier 1874[1]); l'abrogation de la loi du 26 juillet 1872 qui avait rétabli des droits sur les matières premières permettait de consacrer le régime de 1860, mais à titre provisoire.

La loi du 14 mars 1873 décida que les tarifs conventionnels seraient prorogés jusqu'au vote d'un nouveau tarif général dont l'élaboration était reconnue nécessaire[2]. En 1879 (loi du 4 août), en 1881 (20 juillet), en 1882 (2 février), nouvelles lois autorisant la prorogation des traités de commerce mais limitant la prorogation d'abord aux six mois suivant immédiatement la promulgation du nouveau tarif, puis à une date fixe[3]. Entre temps, un certain nombre de conventions et de déclarations successivement renouvelées prolongeaient l'existence du régime conventionnel[4].

La cause principale de la prolongation de l'état provisoire de nos conventions de commerce ne doit pas être cherchée dans les lenteurs ou les difficultés parlementaires de l'élaboration de notre nouveau tarif général. Elle est dans le revirement de politique douanière, dans le courant protectionniste qui se forma en Europe à la suite de la crise de 1873. Dès 1877, un traité négocié avec l'Italie dont on pouvait dire qu'il était libre-échangiste à l'égard de la France et protectionniste en faveur de l'Italie fut rejeté après une importante discussion.

[1] Sous le gouvernement de Thiers, des conventions différentes basées sur l'impôt des matières premières avaient été conclues, mais n'étaient pas encore ratifiées lorsque survint la révolution parlementaire du 24 mai.

[2] Les conventions signées en 1873 et 1874 devaient prendre fin en 1877, mais elles furent prorogées par déclarations successives jusqu'en 1882.

[3] Conventions de 1874 avec la Russie, puis, à partir de l'échéance des premiers traités, déclarations successives de prorogation jusqu'en 1882 des traités existants avec l'Autriche-Hongrie, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, la Norwège, la Belgique, la Suisse. Pour ces deux derniers pays, dès 1875, une loi du 6 juin leur déclarait applicable le bénéfice d'une des clauses du traité de 1874 avec l'Angleterre.

[4] D'après la loi du 2 février 1882 la prorogation pouvait être accordée jusqu'au 1er mars et exceptionnellement jusqu'au 15 mai en faveur des puissances ayant signé ou devant signer avant le 1er mars de nouveaux traités.

En ce qui concerne l'Autriche, la loi du 18 mars 1879 avait remis en vigueur le régime conventionnel, mais avec des modifications rendues nécessaires par la nouvelle politique douanière de ce pays. Le terrain devenait moins propice aux traités de commerce. D'ailleurs, notre tarif général restait empreint d'un caractère fortement protecteur; il n'était même pas complètement dégagé de prohibitions et de taxes excessives dont étaient exemptées seulement les marchandises originaires des pays qui avaient conclu avec nous des traités de commerce.

Notre législation douanière restait en quelques points l'une des moins libérales de l'Europe. Elle énervait l'action de notre diplomatie parce qu'il eût été impossible et contraire à nos intérêts de rompre les conventions pour revenir d'une manière générale au tarif légal. Aussi, le gouvernement, après avoir demandé l'avis du Conseil supérieur, prit-il l'initiative d'une réforme. Le premier projet soumis au Parlement en 1877, alors que le revirement protectionniste dont il vient d'être parlé commençait à peine, était conçu dans un esprit très-libéral ainsi que l'établit le passage suivant de l'exposé des motifs : « Si l'industrie française, à l'exemple de celle de tous les pays, a eu besoin de la prohibition et des droits élevés pour naître et acquérir des forces ; si les alternatives diverses de ses succès ou de ses revers ont plusieurs fois déterminé des revirements en sens contraires dans la législation, cependant elle a pu successivement s'affranchir des liens de la protection et supporter sans péril un régime commercial de plus en plus libéral. » En conséquence, le projet suivait sans équivoque possible la réforme commencée en 1860. « Nous vous proposons, continuait le ministre, de prendre les taxes inscrites au tarif conventionnel pour base de notre régime économique[1]. » Ainsi donc, le projet marquait un nouveau pas dans la voie de la liberté commerciale, car le tarif légal est toujours un maximum au-dessous duquel se tient le tarif conventionnel : prendre pour base du tarif légal le tarif conventionnel, c'était donc se montrer disposé à une nouvelle réduction des droits du tarif conventionnel.

781. France. Tarif général du 7 mai 1881. — Le revirement de la politique douanière en Europe se préparait déjà au

[1] Sauf une majoration de 24 p. 0/0 sur un certain nombre d'articles.

moment où commençait l'élaboration de notre nouveau tarif de douanes. L'exposé des motifs du second projet (déposé le 21 janvier 1878), constatait déjà les premières majorations des tarifs étrangers, et déclarait ce qui suit : « En présence de cette situation nouvelle, surgissant à l'heure où les traités de commerce arrivent tous à échéance, la France ne saurait prudemment désarmer ses négociateurs, en accordant spontanément le bénéfice du tarif conventionnel aux nations qui ne la paieraient pas de réciprocité... et qui rendraient par leurs exigences la conclusion de conventions commerciales impossible. » La ligne de conduite proposée en 1877 était donc déplacée : on ne parlait plus de faire un pas en avant, mais on ne voulait pas non plus revenir en arrière, et l'on se contentait, sur un certain nombre d'articles, d'une majoration de 24 p. 0/0 des droits du tarif conventionnel (et non pas de la valeur des produits comme on l'a dit maintes fois par erreur). La commission de la Chambre des députés fit disparaître cette majoration, non en la supprimant, mais en l'incorporant dans le tarif lui-même par voie d'addition à chaque article majoré. Dans le projet de la commission, une majoration de 20 p. 0/0 était appliquée aux pays qui frapperaient les produits français de taxes supérieures à 20 p. 0/0 de la valeur. Les tarifs de l'Autriche, de l'Italie (1878), de l'Allemagne (1879) contenaient des dispositions analogues ; elles ont une grande utilité pour amener à composition les pays où, comme aux États-Unis, existent des taxes de 50, 60 et même 80 p. 0/0 de la valeur des produits. Malheureusement, sur la demande du gouvernement, cette disposition fut retranchée au cours de la discussion à la Chambre des députés (séance 4 juin).

La commission de la Chambre des députés procéda à une vaste enquête (du 3 avril 1878 à la fin de l'année 1879). Toutes les industries furent entendues publiquement, mises en mesure de faire connaître l'importance de leur production, le prix de revient en France et à l'étranger, enfin d'exposer leurs griefs contre les tarifs en vigueur et leurs conclusions. Par le fait même de la comparaison des intérêts opposés, ce fut une enquête contradictoire[1]. Une série de rapports partiels, suivis d'un rapport

[1] Les procès-verbaux des séances de la commission ont été publiés en 3 vol. in-4°, 1880.

général, en résuma les résultats[1]. Cette grande enquête avait fait apparaître la nécessité d'un certain nombre de majorations sur les chiffres proposés par le gouvernement, notamment sur les cotons, fils et tissus; sur les tissus de laine cardée, sur les bois, les cuirs, la métallurgie, etc... En faveur de l'agriculture, la commission de la Chambre des députés n'avait admis qu'un tarif très-faible pour le bétail, en imaginant comme compensation des droits sur le *cinquième quartier* (suif et peau), afin d'éviter le renchérissement de l'alimentation. Sur les points principaux, les propositions de la commission succombèrent devant la Chambre. En ce qui concerne l'agriculture, le tarif du bétail fut voté, mais le cinquième quartier rejeté; les droits sur les bois eurent le même sort. Le tarif de la métallurgie fut adopté avec quelques réductions. Mais ce fut dans le tarif des textiles que la commission essuya les échecs les plus sensibles. Si les droits sur les fils de laine et de soie passèrent sans changements bien notables, il en fut tout autrement des fils de soie et de lin; les droits sur les tissus de lin, de laine, sur les tapis, furent réduits dans de fortes proportions. Quant aux tissus de coton, la tarification fut remaniée, réduite en plusieurs points, majorée sur d'autres.

Au Sénat, la commission[2], sur les 647 articles du tarif, se borna à en modifier 67, dont 7 dans le sens d'une réduction (notamment sur les produits chimiques). Elle reprit, pour la métallurgie et les textiles, les chiffres du projet de la commission de la Chambre; mais, pour l'agriculture, une enquête plus approfondie, l'aggravation de la crise, la connaissance des faits contenus dans le rapport des commissaires anglais aux États-Unis, la déterminèrent à proposer des majorations considérables, spécialement sur le tarif du bétail; ces majorations furent votées quant aux articles principaux. Le Sénat admit même des droits, assez faibles il est vrai, sur les graines alimentaires, seigles, maïs, etc..., mais les premiers succès de la commission ne se soutinrent pas. Ses taxations furent successivement repoussées sur les fers et aciers, sur les fils et tissus de coton et les tissus

[1] V. le rapport général de M. Malézieux (*J. off.*, 26 janv. 1880). Les rapports partiels ont été réunis sous ce titre : *Le tarif général des douanes*, in-4°.

[2] V. le rapport général de Pouyer-Quertier (*J. off.*, 2 et 3 mars ; le rapport sur l'agriculture 10 février. Les autres rapports partiels ont été insérés au *J. off.* des 15 et 29 janvier; 10, 11, 23 et 24 février 1881.

de laine. Pour les fabrications, la métallurgie et les textiles, le projet revenait devant la Chambre avec quelques majorations seulement que le gouvernement avait acceptées[1]. Sur ce terrain, la discussion étant épuisée, ne pouvait plus désormais porter d'une manière sérieuse que sur les relèvements et les nouveaux droits introduits au profit de l'agriculture. Devant la Chambre, la commission soutint (d'accord avec le gouvernement), et fit prévaloir, en ce qui concerne la tarification du bétail, des droits moitié moindres que ceux qui avaient été votés par le Sénat, mais cependant encore très-notablement supérieurs aux droits du projet primitif. Revenu devant la commission du Sénat, le tarif modifié fut accepté en principe; la commission ne faisait de résistance qu'au sujet des droits sur les farineux alimentaires antérieurement votés par le Sénat, mais le gouvernement demanda et obtint l'exemption.

Une comparaison détaillée entre le tarif français de 1881 et les tarifs étrangers alors en vigueur ne pourrait trouver sa place ici. Nous devons donc nous limiter à quelques indications principales. Pour l'agriculture, les droits de notre tarif étaient en général plus faibles que ceux des tarifs allemand et italien. La comparaison des tarifs sur les produits fabriqués est beaucoup plus difficile à établir, en ce qui concerne spécialement les fils et les tissus, parce que les séries des tarifs sont très-dissemblables; les tarifs du lin ou de la laine étaient incontestablement plus modérés que ceux de la plupart des autres États. Ceux du coton, pour les filés des numéros au-dessous de 60,000 mètres, qui forment les trois quarts des importations étrangères, étant taxés de 18,50 à 25 fr., étaient également inférieurs aux tarifications italienne, autrichienne, russe, grecque, espagnole et surtout américaine; le tarif allemand était un peu plus élevé; seuls les tarifs belge et suisse admettaient des droits un peu plus faibles. Les droits sur les fontes et spécialement les droits sur l'acier avaient été fixés à un taux inférieur à celui des États-Unis et de nos plus redoutables concurrents l'Allemagne et la Belgique. En Italie, en Allemagne, la bijouterie, l'orfèvrerie recevaient une protection plus grande que d'après notre loi de douanes.

[1] Notamment sur les fils de lin et de chanvre et sur quelques articles des tarifs du coton et de la laine.

Le tarif de 1881 que le parti libre-échangiste critiquait comme prohibitif[1] était en réalité fort modéré, puisqu'il était basé sur le tarif conventionnel majoré de 24 p. 0/0 seulement pour un assez grand nombre d'articles. Les matières premières nécessaires à l'industrie et la plupart des denrées alimentaires étaient soit exemptes, soit très-faiblement taxées. Cela est si vrai que, dix ans après, dans la discussion du tarif de 1892, c'est pour le maintien du tarif de 1881 que s'est prononcé l'un des orateurs partisans de la liberté commerciale, M. Léon Say[2]. Encore était-il entendu, lors du vote du tarif de 1881, que de nouveaux traités de commerce seraient négociés, que, par conséquent, le tarif conventionnel pourrait opérer une importante réduction[3].

782. **Nouveaux traités de commerce 1881-1885.** — Lors de la confection du tarif de 1881, le principe des traités de commerce avait dès l'abord triomphé sans grande résistance. Le gouvernement, dès 1880, avait noué des négociations avec l'Angleterre, mais sans succès. Après le vote du tarif de 1881, de nouvelles négociations s'ouvrirent mais sous des auspices peu favorables : d'une part, il avait été solennellement déclaré que les céréales, le bétail et d'autres produits agricoles seraient tenus en dehors des traités; d'autre part, quant aux produits fabriqués, la majoration de 24 p. 0/0 sur le tarif conventionnel n'ayant pas été maintenue sur un certain nombre d'articles, nos négociateurs, s'ils se montraient soucieux de ne pas compromettre les intérêts industriels, ne pouvaient faire que des concessions assez restreintes. Le gouvernement avait d'ailleurs promis que les concessions faites par les nouvelles conventions aux puissances étrangères ne dépasseraient pas, dans l'ensemble, 24 p. 0/0 des droits du tarif général. Aussi bien, l'Autriche-Hongrie préféra la continuation du régime provisoire à la conclusion d'un traité engageant l'avenir et, en 1884, elle ne consentit à signer une nouvelle convention, que moyennant qu'elle

[1] V. la polémique au sujet du tarif de 1881 dans le *Journal des économistes*, 1880 et 1881 et dans l'*Économiste français*, 1880, t. I et II et 1881, t. I.

[2] V. *J. off.*, Débats, Chambre, séance du 11 mai 1891, p. 849.

[3] Au contraire, en 1891, le principe des traités de commerce a été écarté presque sans débat : l'acceptation du tarif de 1881 par les libre-échangistes est d'autant plus significative. Elle atteste la modération relative de ce tarif.

prendrait fin à la volonté de chaque partie six mois après dénonciation. Avec les Pays-Bas, l'entente ne put s'établir également qu'en 1884, et à condition de ne pas engager l'avenir pour plus d'un an après dénonciation.

Les négociations avec l'Angleterre aboutirent, après plus d'une année, à un échec plus complet encore. L'Angleterre émit la prétention de prendre pour base d'un traité avec nous, des droits plus réduits que ceux de 1860 et établis *ad valorem*. Notre tarif général, comme celui de plusieurs autres États, avait remplacé les droits *ad valorem* par des droits spécifiques; la conversion eût donné lieu à des contestations, à des fraudes[1]. Il n'y eut pas possibilité d'une entente; on put le prévoir dès le jour (9 juin 1881), où la Chambre des communes d'Angleterre se crut permis, sur la motion de M. Monck, d'exprimer un blâme (*sic*) au sujet du caractère protectionniste de notre nouveau tarif. Malgré cette infraction aux règles de la courtoisie internationale, afin de ne pas entraver le large courant d'échanges entre les deux pays par l'application d'un tarif général, le traitement de la nation la plus favorisée fut accordé à l'Angleterre pour l'importation de ses produits en France, par la loi du 27 février 1882.

De plein droit, en vertu de l'article 11 du traité de Francfort, le même traitement devint applicable aux importations allemandes, non à cause de la loi relative aux produits anglais, mais à raison des nouveaux traités conclus par la France avec d'autres puissances, Belgique, Italie, Portugal, Suède, Norwège, Espagne, Suisse, à la fin de 1881 ou dans les premiers mois de 1882 et ratifiés au mois de mai de cette dernière année. Au point de vue de la durée, ces traités, à l'exception du traité avec l'Italie, furent conclus pour dix ans (échéance 1er février 1892)[2]. La con-

[1] Nous disons la *conversion*, nous serions en droit de dire aussi l'*application*. Il ne faut pas oublier en effet les fraudes auxquelles donnaient lieu les droits *ad valorem* de la part des exportateurs anglais. Ces fraudes étaient d'ailleurs avouées par eux. M. Amé rapporte que, dans les négociations de 1874, les négociants de Bradford proposèrent assez naïvement de s'engager à ne plus délivrer de doubles factures l'une pour l'acheteur de la marchandise, l'autre pour la douane étrangère! — Amé, *op. cit.*, t. II, p. 536.

[2] Dans le cas où ces traités n'eussent pas été dénoncés un an avant leur expiration, ils fussent demeurés obligatoires jusqu'à l'expiration d'un an à compter de la dénonciation postérieurement faite.

vention avec l'Italie contenait aussi l'échéance de 1892, mais la faculté de dénonciation exercée un an à l'avance, pouvait en faire cesser les effets dès le 1er janvier 1888; l'Italie usant de cette faculté dénonça le traité en 1887[1]. Le traité italien contenait cependant, relativement au tarif conventionnel antérieur, d'assez notables relèvements de taxes, surtout pour les importations en Italie. Les majorations qui furent introduites dans le traité avec la Suisse étaient moins importantes. Quant à la Belgique, à l'Espagne, à la Suède, à la Norwège, l'ancien tarif conventionnel pris pour base avait encore été réduit pour un assez grand nombre d'articles; mais, par contre, plus de 300 articles du tarif général, spécialement le bétail, n'étaient pas compris dans les nouveaux tarifs conventionnels.

Partout (sauf pour quelques droits *ad valorem* maintenus dans les traités avec la Belgique et la Suisse), les droits spécifiques furent substitués aux droits *ad valorem*, qui portaient sur 32 articles de l'ancien tarif conventionnel. C'est sur ce dernier élément que les évaluations nouvelles comportaient le plus d'arbitraire. M. Teisserenc de Bort, dans son rapport général sur les projets de traités, se bornait à dire à ce sujet : « La conversion du droit *ad valorem* en droit spécifique a été basée sur les qualités moyennes; elle diminue la protection sur les qualités les meilleures; elle l'augmente sur les qualités inférieures... En se rappelant que les marchandises importées en France appartiennent en moyenne partie aux qualités inférieures, en tenant compte de la réduction des droits que les importateurs obtenaient en déclarant leurs marchandises au-dessous de la valeur réelle, on peut affirmer que la nouvelle tarification, même après les réductions que les conventions nouvelles lui ont fait subir, n'altère pas d'une manière sensible les conditions de travail dans lesquelles se meut notre industrie[2]. »

Pour compléter l'exposé du régime douanier conventionnel, il faut ajouter que des conventions *sine die*, mais pouvant toujours

[1] Aucune entente nouvelle n'ayant pu s'établir avec l'Italie, malgré les efforts du gouvernement français, le tarif général a été appliqué, mais notre tarif de 1881 étant très-inférieur au tarif italien, une loi du 27 février 1888 a créé des surtaxes à l'égard d'un certain nombre de produits italiens à l'entrée en France. Cette loi a été en vigueur jusqu'au nouveau tarif général de 1892.

[2] Session 1882, Sénat, annexes, *J. off.*, p. 218.

être dénoncées un an d'avance, avaient été conclues avec la Russie (1874), et le Mexique, nous assurant et assurant à ces pays le traitement de la nation la plus favorisée, mais ne contenant aucun tarif spécial. Il n'y a pas à rappeler que le régime de la nation la plus favorisée appartient aussi à l'Allemagne et à l'Angleterre, à la première en vertu du traité de Francfort, à la seconde en vertu d'une simple loi.

§ II.

La politique protectionniste. États-Unis et Europe. France; tarif du 11 janvier 1892.

783. **États-Unis et pays neufs.** — Le courant protectionniste est parti des États-Unis; il s'y est formé à la suite de la guerre de sécession et, depuis, grâce à la protection, les États-Unis ont constitué l'une des premières puissances industrielles du globe; bientôt même la suprématie industrielle passera de l'Angleterre à la république américaine. Dès 1878, M. Gladstone envisageait cette perspective avec une mélancolique résignation[1]. Jetons d'abord un coup d'œil rétrospectif sur l'histoire de la politique douanière aux États-Unis. Cette histoire rappelle celle du Zollverein allemand. L'unité douanière y a été réalisée au sein d'une confédération d'États. En Allemagne, un violent antagonisme éclate entre la Prusse, gagnée à la liberté commerciale et les États du Sud, soutenus dans leur résistance par l'Autriche et fortement attachés comme elle à une politique extérieure protectionniste. De même, aux États-Unis, la lutte est entre le Nord protectionniste et les États du Sud libre-échangistes, mais là s'arrête l'analogie : tandis que, dans le Zollverein, l'influence libre-échangiste triomphe jusqu'en 1879 avec une modération relative, aux États-Unis, le Nord fait prévaloir vingt ans plus tôt, d'une façon presque continue (n° 732), des idées fortement protectionnistes. Le pacte du Zollverein ne fut jamais rompu; au contraire, l'existence même de la confédération américaine fut suspendue par la

[1] V. l'article du *Courrier d'Amérique*, reproduit dans le journal *le Temps*, 2 novembre 1878.

terrible guerre de sécession amenée en grande partie par le conflit économique du Sud et du Nord. Pour couvrir les dépenses de la guerre, il fallut demander aux douanes de nouvelles ressources fiscales; on ne se contenta pas d'établir des droits prohibitifs à l'importation; tout un système de douanes intérieures fut alors créé.

Celles-ci n'étaient qu'un expédient temporaire; après le rétablissement de la paix, on ne tarda pas à les abandonner presque complètement; mais il n'en fut pas de même des droits à l'importation : le législateur les maintint avec un parti pris de protection hautement avoué. Les États-Unis sont consommateurs de produits manufacturés, surtout de produits de large consommation pour lesquels l'industrie en Angleterre et en plusieurs autres pays d'Europe est très-fortement organisée; la main-d'œuvre y était rare, formée d'éléments inexpérimentés. Pour acclimater la grande industrie la protection fut jugée nécessaire[1]. Les tarifs de 1861, 1864, avaient déjà un caractère des plus restrictifs; ceux qui furent édictés ensuite en 1866, 1870, 1872, continuèrent la même politique. Au contraire, le tarif de 1874, modifié partiellement en 1875 et en 1879, opéra d'importantes réductions sur les matières premières, réductions motivées moins, il est vrai, par des idées de liberté commerciale, que par la volonté d'amoindrir les charges fiscales imposées aux industries nationales de transformation.

Ce ne fut d'ailleurs dans la voie de la protection qu'un temps d'arrêt momentané : la réforme complète du tarif par l'acte du 3 mars 1883 mit en vigueur des taxes plus élevées spécialement sur la soie et les produits de la soie. Enfin, en 1890, deux bills connus sous le nom de leur promoteur, le major Mac-Kinley, ont l'un, le bill administratif, soumis les importations à un ensemble de formalités, de déclarations, d'expertises bien propres à décourager les exportateurs européens, l'autre, le *bill tariff,* substitué de nouvelles taxes à celles de 1883[2]. Le but du tarif Mac-Kinley a été de restreindre les importations sans autant que possible augmenter les recettes douanières, afin de ne pas grossir les disponibilités du Trésor devenues excessives à raison des

[1] V. de Rousiers, *La vie américaine,* p. 236, 296, 407.
[2] Cf. Moireau, *Revue des Deux-Mondes,* 1er juillet 1891.

excédents budgétaires. Pour atteindre ce but le bill : 1° autorise l'entrée en franchise de diverses matières premières ou produits utiles à l'industrie ou aux arts, antérieurement taxés (jute, chanvre, fibres textiles, graisses, certains produits chimiques, huiles ou essences, livres imprimés dans des langues autres que la langue anglaise, etc., etc.); 2° réduit un assez grand nombre de taxes sur ceux des produits ouvrés pour lesquels l'industrie américaine n'a pas besoin d'une protection spéciale ou pour lesquels elle est nécessairement tributaire des autres pays (quelques tissus de coton ou fils de coton, velours, bas, chemises, un certain nombre de produits chimiques, coutellerie de luxe, œuvres d'art, etc...); 3° relève au contraire les droits sur les produits dont on veut stimuler la production aux États-Unis (droits sur les laines, tissus de laine, draps, tapis, vêtements confectionnés, sur la plupart des tissus de coton, de lin, sur le plus grand nombre des articles de poterie, verrerie, dont les droits avaient été réduits en 1883 sur les huiles comestibles, tabacs, vins, produits de ferme, etc.). Il y aurait donc erreur à considérer le bill Mac-Kinley comme plus prohibitif que ceux qui l'ont précédé à en juger seulement par la quotité générale des droits, mais il est vrai qu'il a été inspiré par une politique très-fortement protectionniste et par le désir de restreindre davantage encore les importations de produits, dont l'industrie indigène est destinée à fournir le marché intérieur.

Le tarif américain est un tarif mixte composé de droits spécifiques et de nombreux droits *ad valorem*. Il contient aussi des droits mixtes, c'est-à-dire spécifiques, mais gradués *ad valorem* (ainsi pour les ouvrages en métaux, les filés, tissus, etc.). Quoiqu'aucune prohibition absolue n'existe à l'importation, on peut regarder comme prohibitifs des droits de 40, 50, 60 p. 0/0 *ad valorem* qui se rencontrent à chaque pas dans les tarifs des industries textiles, de la verrerie, de la céramique, de la coutellerie commune, etc...). Le plus ordinairement les articles communs de large consommation sont surtout protégés; les articles de luxe le sont moins. Les États-Unis, par le développement de la fabrication des produits de large consommation qu'ils peuvent donner à bas prix (à cause de leur situation privilégiée pour le coton, la laine, la houille, le fer), visent non seulement à refouler les importations anglaises et allemandes, mais à conquérir

plus tard les marchés extérieurs de l'Amérique sur leurs rivaux européens.

Quels résultats ces tarifs si fortement protecteurs, ont-ils eu sur la production des États-Unis, sur son commerce extérieur? Il paraît bien établi que la mesure nécessaire a été parfois dépassée au détriment même de certaines industries nationales. Il n'est pas douteux que la construction navale n'ait eu à souffrir à raison de l'imposition de droits sur la plupart des éléments entrant dans la composition des navires; c'est l'une des causes du déclin d'abord, puis de l'état presque stationnaire de la marine marchande américaine[1]. Peut-être aussi, l'élan donné aux industries métallurgiques a-t-il encouragé des spéculations téméraires, et notamment la trop rapide construction de lignes de chemins de fer, après laquelle a éclaté la redoutable crise de 1873. Mais, tout en faisant une large part aux critiques, il faut admirer le magnifique développement des manufactures américaines. Il est impossible de méconnaître qu'il ne soit le fruit du système protecteur. L'Exposition de Philadelphie, en 1876, a été une révélation. Les développements ultérieurs ont fait voir que, pour la fonte, le fer, les tissus de coton, de laine, l'acier et la plupart des produits manufacturés, l'Amérique pouvait non-seulement se passer de l'Europe, mais disputer à l'Angleterre plusieurs de ses marchés en Orient et même envoyer sur les marchés de l'Europe occidentale des machines, spécialement des machines agricoles, des instruments aratoires, des cuirs et des bois ouvrés, des montres et horloges, etc...

La Nouvelle Angleterre, la Pensylvanie, l'État de New-York sont les grands centres industriels. La production des mines, des matières premières ont répondu aux besoins grandissants de la production nationale. Les industries extractives ont pour débouché principal le marché intérieur dont la consommation s'accroît plus rapidement encore que la production. Les exportations ne donnent qu'une faible idée de la puissance industrielle des États-Unis. Si les exportations de produits fabri-

[1] Grâce aux réformes de 1879 et 1883, la situation s'est améliorée : la part du pavillon américain dans le mouvement des ports qui, après avoir été de 75 p. 0/0 avant la guerre de sécession, était descendue à 17 p. 0/0 avant 1880, s'est relevée progressivement; en 1889 elle a été de plus de 30 p. 0/0.

qués y sont relativement à celles de produits naturels peu considérables encore (le rapport est d'ailleurs variable, selon les récoltes de céréales ou de coton, les besoins de la consommation européenne), elles se sont rapidement accrues surtout dans les dix années qui ont suivi la guerre de sécession (1866 à 1876) : les exportations de tissus de coton ont triplé, celles de machines agricoles ont presque quadruplé pendant cette période. L'apogée a été en 1881 avant la crise qui a sévi sur l'Amérique comme sur l'Europe et, en 1891, les produits ouvrés exportés ont dépassé 860 millions de francs, valeur plus de 12 fois supérieure à celle des exportations similaires en 1850. Dans les vingt dernières années, de 1872 à 1891, le commerce extérieur des États-Unis a plus que doublé : il s'est accru de 5 milliards. Aussi, quoique l'opinion soit divisée de l'autre côté de l'Atlantique, non moins qu'en Europe, sur la politique douanière, il n'est pas probable que les États-Unis abandonnent de sitôt le système protecteur auquel ils attribuent leur magnifique développement industriel et les salaires élevés dont jouissent leurs ouvriers. En 1888, l'annonce d'un abaissement de droits de douanes a seule empêché la réélection de M. Claveland et l'avènement au pouvoir du parti républicain. La ligue des industriels de Pensylvanie tient en échec les efforts des États agricoles du Sud ou de l'Ouest où se sont formées de nombreuses *farmer's alliances*[1], et ceux des villes commerciales comme New-York qui tendent à faire prévaloir un régime moins restrictif. Bien qu'à la suite du bill Mac-Kinley une réaction favorable aux démocrates se soit produite dans les élections législatives, la cause de la protection n'est pas ébranlée.

Depuis 1874, le mouvement du commerce extérieur a donné un excédent d'exportations (sauf en 1887-1888) dû pour la plus forte part, mais non exclusivement aux produits agricoles ; en certaines années (1878, 1879, 1885), cet excédent a dépassé 1,250 et même 1,500 millions. En 1891-92, les exportations se sont élevées à 5,575 millions et les importations à 4,135 millions, soit un mouvement total d'échanges de 9,7 milliards. La moyenne des dix années précédentes n'a été que de 7,300 millions dont 3,460

[1] En vue de donner satisfaction aux agriculteurs de l'ouest, le bill Mac-Kinley a accentué la protection sur un certain nombre de produits de la ferme.

millions pour les importations et de 3,830 pour les exportations. Ce sont les chiffres les plus élevés que le commerce total des États-Unis ait encore atteints : le bill Mac-Kinley, pas plus que les tarifs précédents, n'a donc comprimé l'essor du commerce extérieur : les importations elles-mêmes, quoique ralenties par l'effet des droits, ont suivi une marche ascendante ; les droits n'ont pas eu l'effet prohibitif absolu prédit en Europe par les libre-échangistes. Les importations françaises n'ont pas souffert des nouveaux tarifs, spécialement celles de nos industries de luxe. Les exportations ont progressé rapidement : si du chiffre total de 5,575 millions on déduit la part du coton, des céréales, des denrées alimentaires, du pétrole et d'autres matières brutes, il reste pour les produits manufacturés et autres plus de 860 millions de francs, au lieu de 780 dans l'exercice précédent. En vue de faciliter l'expansion des exportations par l'ouverture de nouveaux marchés aux produits de l'Union, le bill Mac-Kinley, par une clause dite de réciprocité (art. 3), autorise le gouvernement à suspendre l'admission en franchise de divers produits (sucres, cafés, thés, peaux brutes), à l'égard des pays qui soumettraient les importations agricoles ou industrielles des États-Unis à des taxes injustes ou exorbitantes. Grâce à cette clause, les États-Unis ont déjà conclu des conventions douanières, ce qui ne leur avait pas été possible auparavant sous l'empire de leur tarif général exclusif. L'exemple des États-Unis a trouvé des imitateurs de la part d'autres pays neufs abondamment pourvus de ressources naturelles : producteurs de matières premières, ils ont voulu les manufacturer et de consommateurs ils sont devenus producteurs d'objets ouvrés.

Depuis 1879 le tarif du Canada maintes fois remanié dans un sens de plus en plus restrictif, en dernier lieu en 1891, a beaucoup d'analogie avec le tarif des États-Unis quoique les droits *ad valorem* de plus de 35 p. 0/0 y soient en très petit nombre. Le Mexique (1888), le Brésil (1890), la République Argentine (1891) et plusieurs autres États de l'Amérique du Sud (Bolivie, Equateur, Uruguay, etc.), ont tout récemment augmenté les droits de douanes antérieurement assez élevés déjà.

784. **Europe 1878-1892.** — La phase de libre-échange relatif, ouverte en 1860, a fait place aujourd'hui dans la plupart des États à une politique résolûment protectionniste. Les Pays-Bas

et le Danemark ont seuls résisté à l'évolution qui s'est produite dans la politique douanière de l'Europe continentale. L'Angleterre n'a pas renoncé non plus au libre-échange qu'elle a mis en circulation dans le monde ; mais elle a pris, sans établir une protection douanière, certaines mesures défensives; la prohibition de l'importation du bétail étranger sous prétexte d'épizootie, a été, par son maintien prolongé, une mesure à peine déguisée pour sauver ses élevages contre la concurrence étrangère. Depuis 1888 (loi du 27 octobre), la prohibition de ne laisser entrer aucune marchandise, ne portant pas une marque de provenance, a élevé également contre les importations des difficultés parfois insurmontables. En Angleterre enfin, existe un puissant parti, le parti du *fair trade* ou de la *reciprocity* contre la liberté commerciale absolue à l'égard des produits industriels. Symptôme bien significatif : la Chambre de commerce de Manchester s'est, en 1888, prononcée en ce sens[1]. Sur le continent, la politique libérale anglaise est partout abandonnée en totalité ou pour partie.

Quelles causes ont amené un si considérable changement; quel en a été le début et les phases successives? Quels en ont été les résultats? Les causes sont complexes : 1° les considérations fiscales n'ont pas été étrangères aux réformes douanières. L'Autriche a plus que doublé ses recettes douanières, soit une plus-value fiscale de près de 50 millions de francs. L'Allemagne les a portées de 145 millions de francs (1878) à près de 500 millions de francs (1890), c'est-à-dire les a augmentées dans la proportion de 1 à 3,44. Toutefois on peut reléguer au second plan les causes fiscales ; 2° les causes économiques ont été prépondérantes : d'une part l'Amérique a enlevé aux pays agricoles exportateurs de l'Europe centrale le marché anglais qu'ils approvisionnaient. D'autre part la surproduction industrielle de l'Angleterre faisait refluer sur le continent une masse de produits vendus à bas prix : les industries indigènes, surtout celles de produits de large consommation, étaient mises en péril par la concurrence anglaise et, si elles avaient peine à lui disputer le marché intérieur, à plus forte

[1] V. les détails donnés par M. Domergue, *La Révolution économique*, p. 130 et suiv. Le chef du gouvernement tory paraissait acquis à la cause du *fair trade* (V. Discours de lord Salisbury à Hastings dans le *Manchester guardian*, 19 mai 1892).

raison ne pouvaient-elles rivaliser au dehors avec elle; il convenait donc de réserver le marché intérieur aux industries nationales. L'exemple des États-Unis était là pour prouver que l'importation pouvait être endiguée sans ralentir la progression des exportations; 3° enfin, à cause de la dépréciation de l'argent, les différences de change sont pour le commerce d'exportation dans ses rapports avec l'Orient et une partie des pays neufs du Nouveau-Monde une cause de perte, de diminution et même d'annihilation complète des droits d'importation. Il n'y a pas à revenir sur cet ordre d'idées qui a fait l'objet d'explications antérieurement (nos 548 note, 736).

L'Autriche-Hongrie (1878), l'Allemagne (1879), relevèrent leurs tarifs celle-là assez faiblement, celle-ci avec plus de résolution surtout par rapport aux produits agricoles qu'il s'agissait de protéger contre les importations italiennes, autrichiennes et russes[1]. En revenant à la protection, l'Autriche renouait une ancienne tradition; la Prusse au contraire sous l'impulsion du chancelier de Bismarck s'écartait de sa politique traditionnelle, de celle pour laquelle elle avait lutté au sein du Zollverein[2].

[1] Dès 1878, l'Italie avait opéré aussi divers relèvements de tarifs.

[2] L'histoire du Zollverein allemand présente un trop grand intérêt économique et politique pour n'en pas esquisser ici les principaux traits. Le tarif général de la Prusse (1818) établissait un système relativement très-libéral (les droits ne dépassaient pas 10 p. 0/0 de la valeur des produits). L'Angleterre, alors protectionniste, en obtint le maintien dans l'intérêt de ses manufactures, grâce à sa puissante influence, même longtemps après la formation de la première ligue douanière (*Zollverein*). La Prusse y entra dès l'origine en 1828. Chacun sait quelle fut la fortune rapide de cette association due au génie de List et quels ont été ses agrandissements successifs de 1834 à 1841. On eut dès lors le spectacle singulier de la reconnaissance par l'Europe de l'unité douanière allemande devançant de beaucoup l'unité politique : c'est en effet à cette époque que remontent les premiers traités de commerce du Zollverein avec l'Angleterre, les États-Unis, la Porte Ottomane et la Grèce. A la suite de nombreuses conférences dans lesquelles la nécessité d'inaugurer une politique douanière plus conforme à la doctrine de List, avait été proclamée, surtout par les représentants des industries textiles et de la métallurgie de l'Allemagne du Sud, la Prusse reconnut, en 1846, l'opportunité d'une majoration aux droits du tarif de 1818. L'opposition des intérêts et des idées en matière d'échange international avait un moment ébranlé le Zollverein. Depuis, la question du régime économique extérieur resta au premier plan et l'histoire du Zollverein est celle de la lutte entre la politique douanière de l'Autriche, soutenant les États du Sud, et celle de la Prusse, inspirée par des idées de libre-échange. Le traité de 1853 avec l'Autriche marqua un temps d'arrêt dans

Bientôt trouvées insuffisantes, les majorations de droits furent successivement augmentées en Allemagne par les tarifs de 1885, 1887[1], en Autriche-Hongrie par les tarifs de 1882 et 1887; en Italie par ceux de 1878 et 1887. D'autres États ont suivi cet exemple : la Suède en 1888 et 1889, la Belgique en 1887; celle-ci, il est vrai, s'est bornée à remanier le tarif du bétail et des viandes sur pied. Depuis longtemps la Russie cherche à développer à l'abri du système protecteur ses immenses forces productives; le tarif de 1891, comme celui de 1882, s'inspire de cette politique nationale. La Roumanie a adopté en 1891 un nouveau tarif prohibitif. Quant à la Suisse, au Portugal et même à l'Espagne leurs nouveaux tarifs (1891), élaborés au moment

cette lutte entre les deux puissances sur le terrain de la liberté commerciale; l'année suivante, le pacte du Zollverein était renouvelé, et, pendant une période de douze ans, les tentatives de réforme, dans le sens de la diminution des droits, se trouvèrent enrayées, bien qu'elles fussent continuellement renouvelées par la Prusse, surtout en vue d'obtenir la réduction des droits sur les fers. Les négociations pour le traité de commerce de 1862, entre le Zollverein et la France, mirent une fois encore aux prises l'Autriche et la Prusse, et firent revivre, mais sans succès, les projets d'admission de l'Autriche dans l'Union douanière; le traité de 1862 fut une réelle victoire pour la politique prussienne, mais une victoire vivement disputée qui faillit rendre impossible l'avant-dernier renouvellement du Zollverein, en 1865. Le dernier est celui qui suivit la paix de Prague, en mai 1867. C'était en même temps une réorganisation destinée à paralyser l'action des États secondaires. Les sessions du Parlement douanier de 1869 et 1870 furent consacrées à l'élaboration d'un nouveau tarif général voté (1er oct. 1870) peu avant la constitution de l'Empire, laquelle consacra l'absorption du Zollverein dans le Reichstag, à l'exception toutefois du grand-duché de Luxembourg qui reste admis dans l'Union douanière sans faire partie de l'Empire germanique. — En résumé, le Zollverein est la preuve la plus éclatante de la puissance de la législation douanière au sein d'une confédération d'États. Au point de vue politique, si l'unité douanière n'avait pas été faite, l'unité nationale eût été beaucoup plus lente à s'accomplir. Au point de vue économique, la nécessité pour la Prusse de compter avec la résistance des États du Sud l'a malgré elle soustraite aux entraînements du libre-échange; en revanche, les doctrines prohibitionnistes restèrent impuissantes. La volonté de ne pas rompre le pacte fondamental dont les bienfaits étaient unanimement reconnus, a eu pour heureux résultat de maintenir la politique douanière dans une voie de sage transaction jusqu'en 1879. V. sur le Zollverein, Worms, *l'Allemagne économique;* Weber, *Der deutsche Zollverein;* Lexis dans le *Handbuch* de Schönberg, t. II, p. 934 et suiv.

[1] Une tentative faite au Reichstag en janvier 1891, pour la réduction ou l'abolition des droits sur les céréales a été repoussée à une forte majorité. Avant de conclure de nouveaux traités (1892) l'Allemagne s'est bien gardée d'affaiblir ses garanties douanières.

où la France procédait à une réforme douanière peuvent être considérés comme se rattachant à cette réforme, puisque la conséquence devait en être la modification du régime conventionnel des traités expirant en 1892. Toutefois l'Espagne a relevé ses tarifs agricoles dès 1890 n'attendant pas l'inauguration du nouveau régime. Les réformes douanières des autres États au contraire ont été indépendantes des réformes de nos tarifs; la plupart même les ont devancées.

Quels ont été les résultats de la nouvelle politique douanière, d'abord sur le développement industriel puis sur le commerce extérieur? En Allemagne M. Peez signale la consolidation de l'agriculture, l'extension de la consommation indigène. Pour l'industrie, la progression des forces est établie en Autriche par le doublement du nombre des broches dans l'industrie cotonnière, par la création de nombreuses manufactures. En ce qui concerne le commerce extérieur le signe le plus évident de la prospérité économique due à la protection est la progression des exportations allemandes en Amérique ou dans l'Extrême-Orient comparée aux exportations anglaises et françaises : en 1880, la part de l'Allemagne est de 7.82 p. 0/0; elle vient après la France 10.38 p. 0/0 et après l'Angleterre 31,53 p. 0/0. En 1888, la part de l'Angleterre est réduite à 24,57 p. 0/0, la nôtre à 9,86 p. 0/0; l'Allemagne a pris la seconde place avec 10.83 p. 0/0. Même au Japon où dans cette période nos exportations ont plus que doublé, nos progrès ont été moins considérables que ceux de l'Allemagne[1]. Quant au mouvement total du commerce spécial, de 1879 à 1890, les importations ont passé de 3,890 millions de marks à 4,275, soit en plus 385 et les exportations de 2,820 millions de marks à 3,410 soit en plus 590 millions. Ici comme aux États-Unis le régime restrictif a contenu les importations sans les comprimer par trop. Les exportations ont suivi une marche ascendante plus rapide. En Autriche-Hongrie mêmes résultats. Importations, en 1882, 552 millions de florins. 540 en 1891 en moins 12 millions; exportations, en 1882, 651 : en 1891, 670 en plus 19 millions de florins. En Russie, de 1881 à 1890, les importations s'abaissent de 516 à 394 millions de roubles, tandis que les exportations montent de 506 à 752 millions

[1] V. *Rev. d'Écon. polit.*, 1891, p. 125 à 127.

de roubles. Seule parmi les puissances qui ont rehaussé leurs tarifs l'Italie à perdu du terrain : ses importations sont malgré les droits dont elles sont frappées restées à peu près stationnaires (1,332 millions de francs 1881, 1,377, 1890) ; ses exportations ont décliné (1,192 millions de 1881 ; 962, 1890). L'état de souffrance de l'Italie résulte-t-il de sa politique protectionniste? Oui et non ; oui, en ce que la guerre de tarifs entreprise par elle contre la France lui a été plus nuisible qu'à nous-mêmes, mais cette guerre de tarifs a été menée dans un esprit d'agression politique plutôt que de protection économique[1]; non, en ce sens que plusieurs branches de la production italienne celle du fer, de

[1] M. Sombart (*Rev. d'Écon. polit.*, 1892, p. 528 et 548) déplaçant les responsabilités parle des *hostilités commerciales de la France*. On pourrait croire que la guerre de tarifs a été déclarée par nous. C'est tout le contraire : dès le 15 décembre 1886, l'Italie fit connaître sa volonté de dénoncer le traité de 1881. Le nouveau tarif italien de 1887 contenait par rapport à celui de 1878 des majorations énormes dont M. Sombart (*op. cit.*, p. 533), ne cite que quelques-unes mais qui visent plusieurs de nos principales exportations (fers, machines, tissus de laine, de soie, fleurs artificielles, papiers, chaussures, mercerie, etc., etc...). Les négociations en vue d'un nouveau régime conventionnel traînant en longueur, le gouvernement français prit l'initiative d'une prorogation de six mois du traité de 1881 (loi du 26 déc. 1887). M. Crispi ne consentit qu'à une prorogation de deux mois. L'Italie, entre temps, avait dénoncé les traités qui la liaient aux autres puissances et n'avait plus conclu que des conventions limitées à un petit nombre d'articles. Elle nous demandait : 1° le maintien en sa faveur du régime conventionnel de 1881 sous forme de concession du traitement de la nation la plus favorisée ; 2° des réductions sur les droits d'entrée du bétail, non inscrits à notre tarif conventionnel. En retour, c'était son nouveau tarif général, sauf les quelques réductions portées dans ses nouveaux tarifs conventionnels que nous eût donné le traitement de la nation la plus favorisée. Malgré cela les négociations furent closes à Rome (28 févr.) M. Crispi ayant annoncé qu'il enverrait des propositions nouvelles à Paris. Jusqu'en juillet il y eut des négociations de cabinet à cabinet que M. Crispi finit par rompre après nous avoir soumis des conditions inacceptables (12 juillet 1888). Au nouveau tarif italien très-supérieur au tarif général français de 1881, la France répondit par une loi élevant au niveau du tarif italien les droits sur les importations italiennes (loi du 27 févr. 1888). En même temps (29 févr.), l'Italie appliquait à nos exportations un tarif de représailles auquel elle dut bientôt renoncer. M. Sombart a laissé dans l'ombre cette série de faits. Selon lui la guerre de tarifs entre l'Italie et la France est trop connue (p. 538). Comment se fait-il alors que M. Sombart en ait rendu la France responsable? Le même auteur prétend que, « la loi française du 7 mai 1880 (?), relative aux droits sur le bétail, doit être regardée comme la première cause extérieure (?) de la prochaine rupture » (p. 537). Avant le 28 mars 1885, le tarif du bétail n'a pas été remanié : le tarif de 1885 est bien inférieur au tarif italien de 1887.

l'acier, les industries linière et cotonnière sont en réel progrès[1].

785. **France. Réaction contre le régime conventionnel (1885-1892).** — Les lois douanières sur les sucres de 1884, sur les céréales et sur le bétail de 1885 et 1887 (nos 754 et 755)[2], ont suivi les mesures défensives prises en faveur de l'agriculture par l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie. Quand, au dehors, on prête à la France une politique d'exclusivisme inspirée par un aveugle chauvinisme[3] on paraît oublier : en Allemagne l'initiative du prince de Bismarck (1879) et en Autriche que les nouvelles lois douanières n'ont fait qu'y rajeunir une vieille tradition. La liberté douanière que nous nous étions réservée pour les principaux produits agricoles, a rendu possibles les lois de 1885 et 1887 qui ont sauvé notre agriculture. L'industrie dut pendant toute la durée de la crise, 1882 à 1888, être abandonnée à toutes les conséquences du resserrement de la consommation, des rivalités de plus en plus ardentes sur les marchés lointains, du reflux sur le marché intérieur de la surproduction des industries concurrentes de l'Angleterre, de l'Allemagne. Les traités nous liaient jusqu'en 1892, mettant obstacle à toute mesure défensive, entraînant l'échec de très-nombreuses propositions d'initiative parlementaire (sessions de 1888 à 1890), visant à l'établissement ou au relèvement des droits de douanes. Quelques-unes seulement relatives à des denrées agricoles non comprises dans les tarifs conventionnels purent aboutir (lois sur les seigles en grains et en farines 16 avril 1889; aux sels étrangers 19 avril 1889, aux maïs, riz, etc.... 8 juillet 1890[4]. De là dans le pays un très-vif mouvement d'opinion contre les traités de commerce à longue échéance.

[1] V. sur ce point les détails donnés par Sombart, *op. cit.*, p. 549 et suiv.

[2] C'est à propos de l'impôt sur l'alcool qu'il sera question d'une autre mesure défensive en ce qui concerne les alcools allemands qui, par l'effet d'une loi de l'empire de 1887, jouissaient d'une prime d'exportation indirecte de 60 fr. par hectol. Les lois du 5 juillet 1887 et du 29 mai 1888 ont eu pour but de conjurer les effets de cette prime exorbitante. V. ci-dessous, n° 1282.

[3] V. sur ce point le langage si injustement agressif de M. Peez, *Rev. d'Écon. polit.*, 1892, p. 133, 134.

[4] Au contraire, les vins étant inscrits dans les traités, les plaintes des viticulteurs restèrent stériles. La seule satisfaction qui put leur être donnée fut l'établissement d'un droit de fabrication intérieur sur les raisins secs (loi du 26 juillet 1890).

C'est contre toute vérité qu'on a essayé de faire remonter ce mouvement d'opinion aux événements politiques de 1870[1]. Notre politique douanière avant et depuis 1881 a été expectante et modérée : on sait que le tarif de 1881 ne s'éloignait que faiblement des tarifs conventionnels antérieurs et qu'il a été suivi de nouveaux traités de commerce avec tarifs annexes, dont le bénéfice s'étendait à l'Allemagne alors que celle-ci, pour éluder l'effet que l'article 11 du traité de Francfort eût pu produire à notre profit, se bornait à conclure quelques conventions spéciales avec l'Espagne, l'Italie, la Suisse, la Grèce dans lesquelles ne se rencontre pour ainsi dire aucun de nos articles d'exportation.

La réaction contre les traités de commerce est née spontanément des causes économiques et commerciales qui ont été indiquées pour les pays d'Europe en général et auxquelles s'adjoignent pour notre pays plusieurs causes d'infériorité à savoir : la lourdeur des charges publiques, les rivalités opposées à nos industries de luxe par des objets de qualité inférieure mais plus économiquement produits, la supériorité de plusieurs de nos concurrents sur les marchés lointains due à la fabrication à meilleur compte des articles communs, grâce à une plus forte concentration de capitaux et de main-d'œuvre, grâce aussi à l'organisation beaucoup moins défectueuse du commerce d'exportation. Toutes ces raisons faisaient désirer à l'industrie le bénéfice d'un régime nouveau ; ce sont elles que firent valoir, en vue de ressaisir notre liberté douanière, la grande majorité des Chambres de commerce (103 contre 15), des Chambres consultatives des arts et manufactures, des syndicats professionnels de patrons et d'ouvriers, d'un grand nombre d'associations commerciales, en réponse au questionnaire qui leur avait été adressé par le Conseil supérieur du commerce. Les représentants des intérêts agricoles ont exprimé au Conseil supérieur de l'agriculture les mêmes requêtes : la solidarité des intérêts agricoles et industriels a été proclamée de part et d'autre. Il fut entendu qu'on recouvrerait la liberté des tarifs pour sauvegarder les intérêts généraux de la production nationale. C'est en partie sur la question de la dénonciation des traités de commerce qu'ont été faites les élections législatives de 1889. L'examen critique des résultats du régime inauguré en 1860 et

[1] M. Peez, *loc. cit.*, voir la note précédente.

celui de la situation comparative des industries nationales et des industries de nos principaux concurrents, aideront à comprendre les mobiles de la réforme de 1892, et, en même temps, permettront de porter un jugement au sujet des divergences d'opinions qui se sont manifestées dans la discussion parlementaire et dans les écrits des publicistes.

786. Résultats de la réforme de 1860. α. Mouvement général du commerce extérieur. Excédents d'importations ou d'exportations. — Dans la recherche des résultats de la réforme de 1860 les statistiques douanières sont un élément d'informations que l'on a interrogé sous deux formes de valeur très-inégale : 1° le mouvement général du commerce extérieur et les excédents soit d'importations soit d'exportations ; 2° la statistique spéciale des importations et exportations des grandes branches de la production ou de chaque industrie en particulier. Ce second mode de consultation des statistiques douanières est sans contredit le plus concluant. Toutefois, dans les discussions de politique douanière, le premier a joué un trop grand rôle pour qu'il n'en soit pas fait mention ; d'ailleurs nous n'allons pas jusqu'à dire qu'on n'y puisse puiser aucun enseignement (n°s 734 et suiv.).

La progression des importations et des exportations cumulées pour l'ensemble des pays du monde atteste une remarquable expansion d'activité : en 1855, 30 milliards ; en 1867, 55 milliards ; en 1879, 70 milliards ; en 1889, 90 milliards[1]. A elle seule l'Europe concourait pour les 2/3 au commerce du globe en 1855 ; sa part en 1889 est encore prépondérante, mais elle n'est plus que des 5/9es (50 milliards). Les variations du commerce sont principalement dues à des causes sociales et économiques. Les principaux facteurs sont les progrès de la science et de l'art industriel et le développement des moyens de transport. Si de 1855 à 1879, le commerce du globe a plus que doublé, cela ne tient pas aux facilités d'échange résultant des tarifs conventionnels, mais à ce que pendant cette période la face du monde s'est renouvelée par la navigation à vapeur, les chemins de fer, la télégraphie électrique, parce qu'aussi les

[1] V. *Bull. de stat.*, 1891, t. II, p. 508. Cette totalisation ne doit pas faire illusion : il ne s'échange pas annuellement pour 90 milliards de marchandises ; les produits exportés par un pays figurent aux importations du pays de destination. C'est donc d'environ à moitié qu'il faut réduire la masse effective des échanges.

procédés des industries métallurgiques et manufacturières ont réalisé d'énormes progrès. Le rapport de cause à effet qu'on voudrait établir entre le courant de liberté commerciale et la progression du mouvement extérieur serait donc arbitraire. Si depuis 1879 la progression a été un peu plus rapide encore, la réforme douanière ne suffirait pas à en rendre compte, quoique nous ayons vu que, pour l'Allemagne, l'Autriche, la Russie et d'autres États encore, le progrès ait coïncidé avec cette réforme. La principale cause de cette expansion a été le développement économique des pays neufs : c'est ainsi que non seulement les États-Unis (9 milliards), l'Allemagne (9,2 milliards), (1890), par l'importance de leur commerce extérieur, suivent immédiatement l'Angleterre (18,5 milliards), mais que les Indes anglaises, avec 4,5 milliards et l'Australie avec 3,3 milliards, occupent les septième et huitième rangs se plaçant après la France, 8,5 milliards (1891), les Pays-Bas, 4,9, la Russie, 4,6[1]. En résumé, sous un régime libéral, l'activité économique peut rester stationnaire tandis que, en dépit des entraves légales, l'expansion commerciale se produit sous l'action de causes favorables. Sous un régime protectionniste plutôt outré, le commerce extérieur des États-Unis s'est accru proportionnellement plus que celui de l'Angleterre ou de la Belgique.

Les bases d'établissement des statistiques du commerce général et du commerce spécial n'étant pas restées constantes avant et depuis 1860, si l'on veut avoir un aperçu exact du mouvement du commerce extérieur de la France, il est nécessaire de mettre en regard les chiffres du commerce général et du commerce spécial. Le tableau que nous dressons donne les moyennes décennales jusqu'en 1856 et les moyennes quinquennales depuis 1856 jusqu'en 1888, en distinguant pour les marchandises les importations et les exportations et en donnant pour les mêmes périodes les excédents d'importations ou d'exportations des marchandises et du numéraire. Depuis 1888, les mêmes éléments sont fournis par année.

[1] En 1853 le commerce extérieur de l'Angleterre était de 8 milliards, celui de l'Allemagne 3,3, de la France 3, les Pays-Bas 1,2, la Belgique 1,1, l'Autriche et la Russie 0,8 chacune. En 1876, l'Angleterre figure pour 15,8 milliards, l'Allemagne 7,6, la France 7,5, la Russie 3,4, les Pays-Bas et l'Autriche 2,8, l'Italie et la Belgique 2,5. En 1890, la Belgique commerce avec l'étranger pour 3,1, l'Italie seulement pour 2,3 milliards.

ANNÉES.	COMMERCE GÉNÉRAL.			COMMERCE SPÉCIAL.			COMMERCE SPÉCIAL.		NUMÉRAIRE.	
	IMPORTATIONS.	EXPORTATIONS.	TOTAL.	IMPORTATIONS.	EXPORTATIONS.	TOTAL.	IMPORTATIONS excédents.	EXPORTATIONS excédents.	EXCÉDENTS d'exportations.	EXCÉDENTS d'importations.
1827-1836	667	698	1,365	480	521	1,001	»	41	»	112
1837-1846	1,088	1,024	2,112	776	713	1,489	63	»	»	95
1847-1856	1,503	1,672	3,235	1,077	1,224	2,301	»	147	»	135
1857-1861	2,590	2,813	5,403	1,883	2,044	3,927	»	161	»	200
1862-1866	3,383	3,733	7,066	2,517	2,815	5,332	»	298	»	169
1867-1871	3,959	3,676	7,636	3,183	2,873	6,056	290	»	»	251 [1]
1872-1876	4,574	4,727	9,301	3,631	3,739	7,370	»	108	»	443 [1]
1877-1881	5,449	4,417	9,866	4,467	3,375	7,842	1,062	»	»	138
1882-1886	5,427	4,359	9,786	4,453	3,319	7,772	1,134	»	»	65
1887	4,942	4,238	9,180	4,026	3,246	7,272	780	»	126	»
1888	5,187	4,298	9,485	4,107	3,247	7,354	860	»	36	»
1889	5,320	4,803	10,123	4,317	3,704	8,021	613	»	»	208
1890	5,452	4,840	10,292	4,436	3,753	8,190	683	»	103	»
1891	»	»	»	4,921	3,627	8,548	1,294	»	»	155

[1] Sans tenir compte du numéraire payé à l'Allemagne pour l'indemnité de guerre.

On voit que le commerce extérieur n'a pas suivi une marche régulière, mais tantôt accélérée, tantôt ralentie ou même rétrograde. La période de crise 1882 à 1889 a été marquée par une contraction du commerce général et du commerce spécial, des importations aussi bien que des exportations. Nous étions placés alors sous le régime conventionnel de 1882. Ce n'est cependant pas à ce régime libéral qu'on doit imputer principalement l'état de souffrance de notre commerce : il n'a pas été la cause du mal, mais un empêchement à ce qu'il y fût porté remède.

La rapide expansion qui s'est produite après la réforme de 1860 (1862-1866) aurait-elle eu pour cause les traités de 1860? Si l'on devait l'inscrire à son actif, il serait tout aussi légitime d'expliquer par le régime restrictif celle qui a marqué brillamment la période de 1847 à 1861. Quoi qu'il en soit, le succès eût été bien éphémère car, dès la seconde période quinquennale (1867 à 1871), la balance du commerce nous est devenue contraire et depuis est demeurée telle, sauf pendant les années de prospérité économique 1872 à 1876.

Si, au commerce spécial, on suit la progression du chiffre des importations et de celui des exportations, des différences bien saillantes apparaîtront aussitôt: Contenues par le régime restrictif, les importations en 30 ans, de 1827 à 1856, s'accroissent de 597 millions. En cinq années, les réformes qui ont précédé les traités de 1860-1861 les font monter brusquement de plus de 800 millions. Dans les deux périodes décennales suivantes l'accroissement est de 1,300 millions (1862-1871), de 1,264 millions (1872-1881). Depuis ce temps, si la moyenne des importations a un peu fléchi, nos exportations ont subi une dépression plus forte encore à partir de la période 1877-1881, et tandis que, en 1891, les importations se sont élevées à un niveau qu'elles n'avaient jamais atteint, les exportations n'ont pas regagné, même dans l'année la plus favorable 1890, le niveau moyen où elles s'étaient maintenues de 1872 à 1876. C'est de 1846 à 1856 (accroissement de 511 millions), de 1857 à 1861 (accroissement de 820 millions), de 1862 à 1866 (accroissement de 770 millions), enfin, après un temps d'arrêt, de 1872 à 1876 (accroissement de 924 millions), que nos exportations font le plus de progrès. Depuis s'est produite la réaction déjà mentionnée de 1877 à 1886 : elle se manifeste par une diminution de 493 mil-

lions. Ce sont là sans contredit des résultats peu satisfaisants. On a cependant essayé de leur enlever toute signification fâcheuse.

Serait-il vrai, comme on l'a soutenu, que nos produits d'exportation aient baissé de prix, tandis que les marchandises importées auraient renchéri? Seule la décomposition des différents éléments de l'importation et de l'exportation pourrait donner quelque appui à cette assertion (n° 787), mais, fût-elle vraie, il n'en resterait pas moins que la France ne trouve plus dans son commerce au dehors les mêmes profits qu'autrefois. A considérer les quantités totales, on trouverait une progression au moins égale des exportations quoique l'écart des quantités importées ait progressivement augmenté. Voici en effet, en millions de tonnes, les quantités importées : 7,7 millions (1857-1859); 12,2 (1869); 17,1 (1880); 22 (moyenne de 1881-1890). Les quantités exportées ont été également en millions de tonnes : 1,9 (1857-1859), 3,3 (1869); 4.5 (1880); 6,4 de 1881 à 1890; d'où les excédents d'importations aux mêmes époques : 5,8; 8,9; 12,6 et enfin 16 millions de tonnes.

On a aussi allégué l'exemple d'autres pays où la balance du commerce est également contraire, notamment celui de l'Angleterre. Mais tandis que nos exportations sont encore inférieures (1890 et 1891) à ce qu'elles étaient avant 1876, les exportations anglaises ont, après la dépression de 1884-1888, dépassé dans les années suivantes (1889 et 1890) le niveau antérieur. Quant aux excédents d'importations, ceux de l'Angleterre ont été énormes : de 1860 à 1889 ils ont dépassé la somme incroyable de 60 milliards. Ce n'est pas à dire que l'Angleterre se soit ruinée : l'examen doctrinal a donné occasion d'examiner avec quelles importantes sources de revenus l'Angleterre pourrait régler un considérable excédent d'importations, mais, qu'au fond, eu égard à l'origine et à la nature d'une partie des importations, le commerce extérieur de la Grande-Bretagne se solde en réalité par un excédent d'exportations[1]. Pour la France, en l'absence de fret et d'importations coloniales comparables à celles de l'Angleterre, l'excédent d'importations pourrait-il être

[1] En Angleterre l'opinion s'est cependant émue à diverses reprises des résultats apparents du commerce extérieur. Il y a quelques années, M. Rathbone expliquait par d'excessives dépenses une part de l'excédent croissant des importations.

interprété de la même manière? Assurément non, mais, pour en mieux juger, au lieu des chiffres d'ensemble dont il a été uniquement question jusqu'ici, il convient d'interroger : 1° la décomposition des importations et des exportations en produits naturels ou fabriqués; la décomposition de ces derniers permettra de se faire une idée des rivalités industrielles que la France a rencontrées au dehors et des phases de la lutte avant et depuis 1860; 2° la répartition des importations et des exportations suivant les pays de provenance et de destination.

787. β. **Importations et exportations des principales branches d'industrie. Mouvement des échanges avec les principaux pays.** — Les trois catégories principales sont, on le sait : 1° les objets d'alimentation; 2° les matières brutes destinées à l'industrie; 3° les objets fabriqués. A l'importation, du chef surtout des denrées alimentaires, il y a d'une année sur l'autre de brusques variations : la moyenne a été, de 1876 à 1885, avant les lois sur les céréales et le bétail, de 1,560 millions et de 1,470 dans la période quinquennale suivante. Si l'on compare ces chiffres à ceux de 1859, 375 millions, ou même à ceux de la période 1867-1876, moyenne 1 milliard, on ne pourra s'empêcher de reconnaître que les ressources de notre sol nous suffisent de moins en moins. Le développement de la consommation n'est pas la cause principale de cette nécessité où nous sommes d'importer chaque année 1 milliard 1/2 environ de denrées alimentaires, mais la crise agricole née de la concurrence étrangère contre laquelle les lois de protection douanière défendront la production nationale pendant le temps nécessaire à sa transformation. Il n'y a d'ailleurs pas à revenir ni sur la crise agricole ni sur les mesures douanières qui en ont été la conséquence (n°s 754 et suiv.). Les matières brutes et les produits destinés à l'industrie forment le second élément principal, élément moins instable que le précédent qui, depuis plus de vingt ans, même pendant les périodes de crise industrielle, s'est toujours maintenu au-dessus de 2 milliards et dépasse aujourd'hui 2 milliards 1/2 (2,554 millions 1890) chiffre supérieur même à celui de 1881 (2,437 millions). Enfin c'est surtout la statistique des produits fabriqués qu'il convient de soumettre à une analyse attentive dont nous résumons les résultats par moyennes quinquennales dans le tableau suivant :

Commerce spécial (Objets fabriqués).

PÉRIODES QUINQUENNALES et ANNÉES.	IMPORTATIONS et EXPORTATIONS réunies.	IMPORTATIONS en France d'objets de fabrication étrangère.	EXPORTATIONS à l'étranger d'objets fabriqués en France.	PROPORTION pour 100 des exportations françaises au total général.	PART PROPORTIONNELLE des objets fabriqués :	
					Dans l'importation.	dans l'exportation.
1835-1839....	492	51	441	89.5	7.3	72.5
1840-1844....	602	54	548	90.9		
1845-1849....	630	43	587	93.2		
1850-1854....	913	49	863	94.6	5.2	68.0
1855-1859....	1,317	71	1,246	94.5		
1860-1864....	1,557	124	1,433	92.4	5.6	59.4
1865-1869....	1,832	223	1,609	87.8		
1870-1874....	2,087	353	1,733	83.0	9.7	51.8
1875-1879....	2,282	521	1,761	77.1	14.3	52.8
1880-1884....	2,455	658	1,797	73.2		
1885-1889....	2,039	553	1.686	75.3	13.3	50.1
1890.........	2,522	607	1.918	75.8	13.6	51.1
1891.........	2,473	656	1,817	73.1	13.3	50.0

Plusieurs enseignements se dégagent de ce tableau : 1° la part proportionnelle des objets fabriqués dans l'ensemble des importations, exprimée par 100, restée à peu près stationnaire jusqu'en 1869, s'est élevée depuis, et de 5,2 (avant 1860) a été portée à 14,6 (1891) ; 2° par contre, la proportion des objets fabriqués dans l'ensemble des exportations est descendue de 68 p. 0/0 avant 1860, à 50 p. 0/0 ; 3° enfin la proportion des exportations françaises d'objets fabriqués dans le total des importations et exportations de ces objets est descendue de 94,5 p. 0/0 avant 1860, à 73,1 p. 0/0. Par conséquent, dans le total des importations et exportations d'objets fabriqués, l'importation étrangère qui ne dépassait guère 1/20e avant 1860 atteint presque 1/4 de ce total depuis 1885.

Sans doute, en valeur absolue nos exportations ont suivi une marche ascensionnelle à peu près continue (sauf de 1885-1889) ; mais, depuis 1860, cette marche a été ralentie et de 1870 à 1888, le progrès a été à peine sensible. Les périodes de grande expansion ont précédé et suivi immédiatement la réforme de 1860 :

de 1850 à 1859, par rapport à la période antérieure, nos exportations ont plus que doublé (1,246 millions au lieu de 587); de 1860 à 1869 l'accroissement a été considérable encore quoique bien moindre de près de 30 p. 0/0, soit 363 millions, mais, tandis que pendant la première de ces périodes, l'accroissement moyen des importations d'objets fabriqués à l'étranger n'a pas été supérieur à 80 millions, il a été dans la seconde (1860-1869), de près de 150 millions. Tous ces enseignements sont concordants.

Malgré le régime libéral de 1860 diront les uns; à cause de la témérité de ce régime diront les autres; peut-être aussi pour des causes étrangères à la politique douanière, notamment les charges qui pèsent sur la production française, l'entrée en lice de nouvelles puissances manufacturières, la lutte plus ardente pour les débouchés, la France n'a pas réussi à étendre ces exportations industrielles, comme l'ont fait d'autres pays, soit sous le régime de la protection (Allemagne, États-Unis, etc.), soit sous le régime de la liberté commerciale (Angleterre, Pays-Bas, Belgique). La France demeure un grand pays producteur d'objets fabriqués, en livrant encore à l'étranger pour une valeur triple de celle qu'elle en reçoit, mais sa puissance industrielle n'a pas fait les mêmes rapides progrès que celle d'autres États. Si l'on veut se rendre compte de la force de résistance ou d'expansion de ses industries au contact des concurrences étrangères, c'est le mouvement des importations et des exportations pour les principales d'entre elles qu'il faut considérer sans parler des enquêtes industrielles[1].

Le tableau suivant présente, selon l'ordre d'importance de nos exportations en 1890, les principaux objets fabriqués. Dans les colonnes suivantes figurent les chiffres à l'exportation de 1859, 1869 et de l'année où le chiffre maximum a été atteint depuis 1880. Dans les dernières colonnes on lira le montant des importations en 1890, celui de 1859 et de 1869 et du maximum depuis 1880.

[1] Les plaintes de l'industrie ont provoqué plusieurs enquêtes : celle de 1870 qui fut interrompue par la guerre (2 in-4°), celle de 1876 devant le Conseil supérieur du commerce, les enquêtes parlementaires de 1878 à 1881 au sujet du tarif de douanes, l'enquête auprès des autorités consultatives, commerciales et agricoles avant le dépôt du projet de lois de douanes en 1890.

Commerce spécial. Objets fabriqués.

NOMENCLATURE.		EXPORTATIONS. 1890.		EXPORTATIONS. 1859	EXPORTATIONS. 1869.	MAXIMUM depuis 1880.	IMPORTATIONS. 1890.	IMPORTATIONS. 1859.	IMPORTATIONS. 1869	MAXIMUM depuis 1880.
Laine	Tissus	361	397	185	268	401 (1882)	66	2.5	64	91 (1883)
	Fils	36								
Vins, alcools, etc.		338		327	321	55 (1889)	365	13	23	540 (1886)
Tissus de soie		274		499	447	289 (1882)	63	6.7	28	»
Sucres bruts et raffinés		152		51	99	»	46	44	73	131 (1881)
Peaux	Peaux ouvrées	112		56	81	109 (1884)	40	1	13	»
	Ouvrages en peaux	146		74	99	169 (1881)				»
Habillement	Modes	32	156	108	83	»	7.1	»	»	11.3 (1889)
	Lingerie cousue	61								
	Confections pour femmes	48								
	Confections pour hommes	15								
Tabletterie, bimbeloterie		154		103	180	»	8	»	»	11 (1885)
Coton	Tissus	110		70	72	117 (1887)	41	0.8	22.8	75 (1884)
	Fils	3		»	»	»	31	1.3	12.8	40 (1883)
Produits chimiques, matières grasses, savons, etc.		100		90	135	»	100	27	62	»
Outils, ouvrages en métaux		89	154	42	37	83 (1883)	28	»	»	35 (1882)
Horlogerie		18		»	»	23 (1882)	5	»	»	6 (1889)
Machines		47		6.8	11.3	»	48.8	4	14.2	93 (1883)
Papier		17	53	32	42	»	32	3.7	»	36 (1882)
Livres		36								
Céramique, verrerie		53		31	40	»	»	»	»	»
Huiles diverses		44		10	5	»	43	28	36	70 (1883)
Orfèvrerie, bijouterie		42		15	20	81	8.3	0.3	4.7	10.4 (1881)
Fers, fontes, aciers		35		3.3	»	»	8.2	7.6	8	»

Dans le groupe des industries textiles, les explications spéciales données à l'occasion de la production (n°s 357, 360) montrent que pour certaines de nos industries même les plus importantes, nos exportations ont subi une assez forte contraction ; c'est ce qui a eu lieu pour le lin et le chanvre et même quoique à un moindre degré pour la soie et la laine. L'importation de plus de 60 millions de tissus de soie, est malgré les explications qui en ont été données un symptôme significatif des progrès réalisés par les industries concurrentes. Plusieurs centres de l'industrie de la draperie (Elbeuf, Mazamet, Louviers), ont restreint leur fabrication.

Pour deux industries en particulier, l'influence de la protection douanière apparaît assez clairement. La réforme de 1860 surprit l'industrie sidérurgique en pleine crise de transformation : dans les années qui suivirent 1860 l'importation des fers et aciers s'éleva brusquement de 7,6 millions à 47,5 (1862). La baisse des prix de revient vint heureusement augmenter le rapport réel entre le droit de douane et la valeur du produit. Grâce à une protection plus efficace, la sidérurgie s'est développée sous le régime conventionnel : elle fournit un excédent d'exportations de 25 millions (1890). L'industrie cotonnière a été moins favorisée; on sait quels ont été ses développements à l'étranger (n° 357); le tarif conventionnel de 1882 ayant réduit au delà de 24 p. 0/0, les droits portés au tarif général sur un certain nombre d'articles, une partie du marché intérieur lui a été enlevée[1]. Elle a cherché et elle a trouvé dans les exportations en Algérie une compensation, et, en 1890, le mouvement de ses échanges s'est, grâce à cette circonstance, soldé par un excédent d'exportations d'environ 40 millions. Dans d'autres branches de la production, le travail national défend à peine ses positions, c'est notamment ce qui a lieu pour l'industrie de la construction des machines, pour celles du papier, de la bonneterie, des produits chimiques, etc. L'état stationnaire ou le resserrement des

[1] Quel que soit le nombre exact des broches actives et la quantité de travail qu'elles fournissent (n° 357), lors même qu'il serait avéré que la puissance productive de l'industrie cotonnière n'a pas été atteinte, il reste incontestable que cette industrie est pour la filature et le tissage dans une situation moins prospère que celle de nos concurrents anglais, allemands ou belges.

débouchés se constate aussi pour les ouvrages en peaux, les gants, la bijouterie, etc. Au contraire, dans la plupart des autres pays, le progrès s'est maintenu.

Un dernier et précieux élément d'information est la répartition des importations et des exportations de la France entre les dix principaux pays. Nous indiquons dans le tableau suivant le total des importations, celui des exportations, enfin la part dans les unes et les autres des matières nécessaires à l'industrie[1], et des objets fabriqués, aux dates suivantes 1890, 1880 ou 1881, 1862 :

[1] La différence entre la somme des produits fabriqués et des matières nécessaires à l'industrie et le total des importations ou des exportations représente les valeurs d'objets d'alimentation importés ou exportés.

Commerce spécial. Importations et exportations. Valeurs et nature des marchandises d'après les pays de provenance et de destination.

PAYS DE PROVENANCE et de DESTINATION.		IMPORTATIONS et EXPORTATIONS réunies.	IMPORTATIONS TOTALES.	IMPORTATIONS de matières nécessaires à l'industrie.	IMPORTATIONS d'objets fabriqués.	EXPORTATIONS TOTALES.	EXPORTATIONS de matières nécessaires à l'industrie.	EXPORTATIONS d'objets fabriqués.
1. Angleterre...	1890....	1,656	627	348	252	1,029	140	525
	1880....	1,578	664	303	299	913	95	448
	1862....	1,145	525	292	188	619	83	364
2. Belgique.....	1890....	1,038	500	336	80	538	229	226
	1880....	922	457	230	80	465	169	199
	1862....	339	129	73	13	209	140	36
3. Allemagne...	1890....	692	351	163	137	341	147	141
	1880....	801	438	138	146	363	119	167
	1862....	339	129	73	13	210	35	140
4. États-Unis...	1890....	646	317	205	6	329	47	281
	1881....	825	506	250	7	319	37	247
	1862....	196	96	52	0.6	100	26	48
5. Espagne.....	1890....	506	354	62	8	152	50	83
	1881....	480	370	38	19	110	44	86
	1862....	»	»	»	»	»	»	»
6. Suisse.......	1890....	347	104	28	58	243	98	92
	1881....	368	125	45	53	243	108	80
	1862....	197	58	8	36	138	29	54
7. République Argentine..	1890....	314	211	171	»	103	3	52
	1881....	225	129	124	2	96	»	58
	1862....	»	»	»	»	»	»	»
8. Italie........	1890....	272	122	81	11	150	81	51
	1880....	579	398	170	32	181	64	82
	1862....	367	192	121	29	175	19	108
9. Indes Anglaises.......	1890....	222	210	169	2	12	»	»
	1881....	228	223	149	6	5	2	»
10. Russie.......	1890....	211	195	111	1	16	»	»
	1881....	257	228	129	0.8	29	7	11

Ce qui doit frapper à l'inspection de ce tableau, c'est que notre commerce avec les quatre premiers pays (Angleterre, Belgique, Allemagne, États-Unis) forme plus de 4 milliards, presque la moitié de l'ensemble de notre commerce spécial; en dehors des trois premiers (Angleterre, Belgique, Allemagne) avec lesquels nous avons un courant d'affaires de 3,4 milliards, nos échanges en Europe s'élèvent à 2 milliards dont 500 millions pour l'Espagne, 275 pour l'Italie, plus de 200 pour la Russie, 195 pour la Turquie, 130 pour l'Autriche, 85 pour les Pays-Bas. Notre trafic avec les autres continents est de 2,700 millions ainsi répartis : plus de moitié 1,575 millions soit 54 p. 0/0 en Amérique, dont près de 650 millions pour les États-Unis, plus de 300 pour la République Argentine, 160 pour le Brésil, etc... En Afrique, les 5/6es de nos échanges (575 millions) se concentrent sur nos possessions. Quant à l'Asie, sur 500 millions, les Indes anglaises attirent 220 millions, la Chine plus de 100 millions, le Japon 70. Enfin, nous commerçons avec l'Océanie pour 40 millions seulement. En 1869, notre commerce spécial avec l'Europe dépassait 4,5 milliards (plus-value depuis 1869 1,500 millions); avec l'Amérique 1,050 millions (plus-value 525 millions); avec l'Afrique 415 millions (différence en plus 160 millions). Nous n'échangions alors avec l'Asie et l'Océanie que pour 250 millions. Ici les progrès sont plus marqués; nos relations d'échange ont plus que doublé. En Europe, les progrès de notre commerce ont été surtout sensibles avec l'Angleterre et la Belgique. Avec les États-Unis ils se sont soutenus dans le cours des dix dernières années. Au cours de ces dix dernières années, il y a eu recul marqué avec l'Italie (par suite de la guerre de tarifs ouverte depuis 1887). Nos exportations de produits fabriqués ont été réduites de moitié, mais les importations italiennes se sont resserrées dans une mesure beaucoup plus forte, de près de 400, à 122 millions. Nos exportations d'objets fabriqués en Allemagne, en Espagne, à la République Argentine et en Russie, sont restées à peu près stationnaires ou même ont perdu quelque terrain. Celles qui sont à destination des États-Unis après une forte contraction pendant la crise de 1884 à 1888 ont repris depuis leur marche ascensionnelle.

788. **Tarif général du 11 janvier 1892.** — L'exposé des motifs du projet de loi déposé le 20 octobre 1890 à la Chambre

des députés rappelle le mouvement d'opinions qui s'était produit contre le régime douanier et les enquêtes auxquelles le gouvernement avait procédé (n° 785) : la situation respective de la France et des autres pays s'est trouvée modifiée par l'avènement des pays neufs à la vie industrielle, l'universalisation du commerce résultant des facilités de communication qui rend solidaires des crises de surproduction tous les pays du monde, enfin le relèvement des tarifs douaniers en Europe et en Amérique [1]. Le but de la réforme est double : 1° remanier les tarifs afin de rendre la protection douanière plus effective, ou de la mieux pondérer en faisant cesser d'injustifiables inégalités de traitement, soit entre l'agriculture et l'industrie, soit entre certaines branches des industries manufacturières; 2° ressaisir la liberté douanière en renonçant aux traités à longue échéance avec tarifs annexes et en y substituant une tarification réduite ou tarif minimum, établi à côté du tarif général, pour la plupart des produits, d'autres n'étant inscrits qu'au tarif général. Les inconvénients des traités à tarifs annexes et ceux de la clause de la nation la plus favorisée ainsi que les avantages de la nouvelle combinaison ont été analysés dans l'examen de la question doctrinale des différents systèmes de politique douanière (n°s 741 à 743). Aussi n'y a-t-il pas à s'expliquer de nouveau sur tous ces points [2].

Ce qui reste à examiner ici, c'est en quelque sorte la distribution générale de la protection, la mesure dans laquelle elle a été établie. C'est une constatation de faits, et pour ainsi dire le dépouillement d'un dossier. Le jugement sur la mesure de la protection ne viendra qu'après, ou, plutôt, c'est la comparaison de notre tarif avec les tarifs antérieurs et avec les tarifs étrangers qui parlera.

A qui, comment, dans quelle mesure le tarif de 1892 donne-t-il la protection douanière? Une analyse sommaire de l'élaboration législative est la meilleure réponse à ces questions. Elle permettra d'apprécier l'esprit de la réforme, les graves problèmes qu'elle a soulevés, les difficultés si complexes et si délicates qu'il fallait résoudre en vue de la réaliser.

[1] Session 1890, Chambre, annexes, *J. off.*, p. 1 et suiv.

[2] Il y aura lieu seulement d'examiner les bases du nouveau régime conventionnel, ci-dessous, n° 790.

Quant au caractère de la réforme et à son étendue voici la déclaration de l'exposé des motifs : « Nous nous sommes efforcés tout en assurant à chacune des branches du travail national une juste compensation des causes réelles d'infériorité qui pèsent sur elle, de conserver à l'ensemble de notre tarification un caractère de modération d'ailleurs conforme au sentiment général qui se dégage des vœux du pays. Aussi est-ce bien plutôt à l'amélioration qu'à une refonte totale de nos tarifs que nous avons procédé, et, en prenant connaissance des tableaux annexés au projet de loi, vous constaterez que pour un grand nombre d'articles, ils se bornent à reproduire les taxes actuellement inscrites soit au tarif général soit au tarif conventionnel. Nous avons pu même sur l'indication des industries intéressées vous proposer certains abaissements; quant aux relèvements, les uns ont pour objet de redresser des erreurs de taxation ou de classification évidentes, les autres se justifient par la nécessité d'égaliser les conditions de la lutte pour certaines branches de notre agriculture et de notre industrie plus spécialement atteintes par la concurrence étrangère. »

La commission de 55 membres de la Chambre des députés, par l'organe de son rapporteur M. Méline (3 mars 1891)[1], accentue la nécessité de rétablir au profit de l'agriculture l'égalité de traitement qui avait été méconnue en 1860 et, même encore, quoique dans une moindre mesure, lors du tarif général de 1881 et des tarifs conventionnels de 1882, admettant en franchise un grand nombre de produits de la ferme. Les céréales et le bétail figurent au tarif général seul ; c'est le maintien du régime antérieur. Les autres produits agricoles sont inscrits aux deux tarifs, selon le droit commun. Pour la laine, les peaux, les soies, la commission admet l'entrée en franchise, repoussant les taxations proposées par une minorité et le système des drawbacks que le gouvernement se refusait d'admettre. Comme compensation elle propose d'instituer des primes à la culture du lin et à la sériciculture. La production de la laine, des peaux brutes a sa compensation dans les droits sur le bétail. L'admission en franchise des matières premières n'avait pas cependant triomphé d'une façon absolue : la commission proposait une exception,

[1] Session 1891, Chambre, annexes, *J. off.*, p. 2 et suiv.

dans l'intérêt de l'agriculture, au profit des cultures industrielles, en taxant les graines oléagineuses. Sur ce point elle devait succomber après une longue lutte devant les Chambres.

Les tarifs de l'industrie ne soulevaient aucune question générale : le rapport de la commission signale des erreurs matérielles dans l'assiette et le calcul des droits (pour les broderies, les toiles cirées) dont il propose le redressement, des relèvements de droits en faveur de quelques industries sacrifiées par les tarifs conventionnels (industrie cotonnière, lainière pour la laine cardée, linière). Les classifications sont remaniées pour être mises en rapport avec les procédés nouveaux de fabrication d'où, par voie indirecte, tantôt des relèvements tantôt aussi des abaissements de droits. Le rapport de M. Méline constate une différence dans le taux de la protection entre l'agriculture et l'industrie. Les droits établis en faveur de celle-ci sont plus élevés. Entre les industries d'une même série, celles qui donnent les dernières façons le sont plus que celles qui opèrent les premières transformations industrielles. La justification de ces différences repose sur un système de combinaison générale des droits de douanes au sujet duquel nous avons dû formuler des réserves doctrinales (n° 757) qu'il serait superflu de reproduire.

Préparée par 60 rapports particuliers[1], la discussion à la Chambre des députés a été une longue discussion d'affaires[2] à laquelle ont malheureusement manqué certains éléments d'information, ceux qu'une enquête directe et contradictoire eût pu fournir (n° 747) et surtout ceux qu'on eût puisés dans une statistique officielle de la production industrielle et de l'importance du marché intérieur[3]. Trop souvent des affirmations contradictoires ont été données sur ces deux points et les intérêts en présence ont été appréciés trop exclusivement d'après le mouvement du commerce extérieur; il est cependant manifeste qu'il n'y a aucune relation nécessaire entre la puissance de production, la consommation intérieure et les exportations (n° 738).

[1] V. Chambre, session 1891, annexes, *J. off.*, depuis la page 455, série à peu près continue jusqu'à la page 1350.

[2] Ouverte le 28 avril 1891 et terminée le 18 juillet elle a occupé 51 séances.

[3] Cette lacune a été reconnue par le ministre du Commerce, séance du 24 mai 1891, *J. off.*, Chambre, Débats, p. 939.

La discussion générale a porté moins sur les mérites respectifs de la liberté commerciale et de la protection que sur l'opportunité de la réforme et la mesure de la protection résultant des nouveaux tarifs. M. Léon Say concluait au maintien du tarif de 1881 substitué aux tarifs conventionnels (n° 741). Comme plusieurs autres orateurs (MM. Aynard, Raynal, Raiberti) son opposition s'est appuyée surtout sur les charges que les majorations de droits des produits agricoles devraient imposer à la consommation. C'est le fond même de la question qui a été étudiée nos 723 et 724. Le principe de l'égalité devant la douane a été aussi vivement attaqué (MM. Aynard, Léon Say). On l'a entendu dans un sens dont l'inexactitude a été antérieurement signalée (n° 747). Absolument opposé à toute taxation des objets d'alimentation et des matières premières, M. Raynal a développé cette thèse qu'il fallait juger de l'utilité des droits de protection sur les produits fabriqués d'après la proportion entre les importations et les exportations de cette catégorie de produits, que, par conséquent, les États-Unis qui importent beaucoup plus d'objets fabriqués qu'ils n'en exportent, trouvent dans les droits d'importation un moyen de développer leurs industries et d'assurer des salaires élevés à leurs ouvriers, mais que la France, exportant une valeur triple de ses importations en produits fabriqués, avait intérêt au contraire à maintenir des tarifs peu élevés. A notre avis, l'utilité des mesures douanières résulte des différences pour chaque industrie en particulier dans le coût respectif de production, et non de la balance des exportations et des importations pour l'ensemble des produits fabriqués. Quoique cette balance se règle par un excédent d'exportations, il se peut qu'il y ait une infériorité actuelle pour plusieurs industries susceptibles de développement ou nécessaires à l'indépendance nationale (n° 747). Mais, sans accepter la même thèse doctrinale, on peut conclure avec M. Raynal, avec d'autres orateurs, notamment avec M. Deschanel, que des tarifs trop majorés seraient nuisibles à un pays dont l'exportation est fort considérable, qu'ils risqueraient de restreindre le champ de ses débouchés, de l'isoler au lieu de lui faciliter l'entente avec les autres puissances.

Dans quelle mesure le gouvernement et la commission proposaient-ils de frapper les produits? Voici les calculs apportés à la Chambre des députés par le ministre du commerce, M. J. Roche.

D'après le régime douanier antérieur (régime surtout conventionnel), sur 4,3 milliards d'importations, 2 milliards étaient admis en franchise; 355 millions de droits de douanes étaient perçus sur 2,3 milliards de produits taxés; de ces 355 millions, il fallait déduire 195 millions de droits purement fiscaux. On restait en présence de moins de 2 milliards de produits taxés sur lesquels 160 millions de droits étaient imposés, d'où une proportion générale de 8,3 p. 0/0 pour les droits de douanes. En retranchant le montant des importations de houille (produit pour lequel aucune modification de tarif n'a été proposée) les importations comprises dans le système du gouvernement et de la commission embrassaient une valeur totale de 1,775 millions devant supporter 150 millions de droits. A ces 1,775 millions le gouvernement proposait de rattacher 250 millions d'importations antérieurement exemptes, au total 2 milliards, et la commission 575 millions, soit au total 2,350 millions. Au produit antérieur 150 millions, le projet du gouvernement ajoutait, tant du chef des matières antérieurement exemptes que des majorations de droits, 87 millions au tarif minimum et 135 au tarif général. D'après le projet de la commission les majorations eussent été de 140 millions au tarif minimum et de 240 millions au tarif général. La différence entre le tarif minimum du gouvernement et le tarif conventionnel de 1882 était à peu près le double de la différence entre le tarif conventionnel et le tarif général de 1881, soit 25 p. 0/0 d'augmentation. La différence de 140 millions du projet de la commission représentait 40 p. 0/0 de plus que le tarif conventionnel, soit 3 fois 1/2 la différence entre le tarif conventionnel de 1882 et le tarif général de 1881.

Sur 745 tarifications ou questions comprises au tarif, 310 amendements furent discutés avec des chances diverses. Quant à la première section, *matières animales,* la commission fit adopter ses propositions relatives aux droits sur le bétail. L'exemption des peaux, des laines et des soies prévalut, après un long débat, sur le système des primes, du drawback ou de l'admission temporaire[1] (n° 755), et la compensation en faveur de la sériciculture sous forme de prime fut adoptée en principe.

[1] Le Conseil supérieur du commerce avait voté sur les peaux des droits fort élevés dont le principe fut soutenu du moins avec le tempérament d'un drawback ou d'admission temporaire.

Pour la deuxième section, *matières végétales,* l'intérêt devait se concentrer sur les graines oléagineuses et les vins. Le droit sur les céréales n'a pas été sérieusement discuté, mais le droit complémentaire sur le pain, d'abord écarté avec le chiffre de la commission, fut ensuite voté avec une légère réduction. Repoussée par le gouvernement, défendue par la commission, l'imposition des graines oléagineuses alimenta de longues discussions que ne devait pas clore le vote de la Chambre consacrant l'exemption complète, sauf pour les graines à ensemencer. Les graines de betteraves ne furent taxées que de droits inférieurs à ceux de la commission; les lins et les chanvres furent déclarés exempts malgré les amendements tendant à les taxer, mais les cultures industrielles obtinrent satisfaction sous forme de primes à la culture. Le tarif protecteur des bois résista aux attaques dirigées contre lui. Sur les pâtes à papier, le dissentiment entre le gouvernement et la commission prit fin par une transaction. Relativement aux vins et aux raisins secs, au contraire, la commission obtint gain de cause.

Peu animée sur les *matières minérales* formant la 3e section (sauf à l'occasion des kaolins et fontes brutes), puisqu'en général les taxations n'étaient pas l'objet de changements notables, la discussion reprit plus vive au sujet des articles de la 4e section, *fabrications,* notamment sur les tarifs des industries textiles. Quant à la filature et au tissage du lin, les classifications du gouvernement furent préférées à celles de la commission afin de ménager les intérêts de la confection. Comme il fallait s'y attendre, la discussion sur la filature de coton occupa plusieurs séances. Le gouvernement et la commission étaient d'accord sur le principe du relèvement contesté par le tissage : ils s'étaient même mis d'accord sur la classification et le tarif, mais étaient absolument divisés sur l'admission temporaire. Le gouvernement la réclamait au profit des tissages de Calais, de Saint-Étienne et de Lyon pour les tissus mélangés et en faisait la condition des relèvements. La commission combattit l'admission temporaire qui fut néanmoins votée par la Chambre. C'est alors que le gouvernement et la commission convinrent d'accepter pour le tarif minimum les chiffres du tarif conventionnel de 1882 en les majorant de 30 p. 0/0 au tarif général, ce que la Chambre adopta. Après cette longue discussion, il y eut encore lutte au

sujet des droits sur les tissus de soie unis, imposés d'office par la commission à cause de la progression si rapide des importations étrangères (n° 360). Les derniers votes eurent trait aux surtaxes d'entrepôt, au régime des admissions temporaires (n° 748) et au régime colonial (n° 777). Auparavant, malgré les efforts de la commission et l'insistance des représentants des colonies, la Chambre avait refusé de frapper d'une surtaxe les sucres coloniaux étrangers. Un dernier point mérite d'être signalé, le désaccord entre le gouvernement et la commission au sujet du droit sur le pétrole et la défaite de la commission. On ne pouvait alors prévoir que cette question serait l'objet d'un conflit persistant entre les deux Chambres.

Les tarifs adoptés par la Chambre des députés furent déposés au Sénat le 18 juillet 1891 et le rapport de la commission du Sénat, le 9 novembre 1891[1], fut bientôt suivi de 45 rapports spéciaux[2]. La discussion s'ouvrit le 26 novembre et fut close le 17 décembre. Après un brillant tournoi oratoire où la cause de la liberté commerciale eut plusieurs éloquents défenseurs (MM. Challemel-Lacour, Tirard, J. Simon) et quelques discours d'ordre plus pratique (MM. Couteaux, Poirrier, le ministre du commerce M. J. Roche), la défense de l'œuvre de la Chambre fut présentée par le rapporteur de la commission M. Dauphin. Le président, M. J. Ferry, s'attacha surtout à dissiper la crainte de la cherté des subsistances, puis celle des représailles douanières, insistant sur ce que la France ne faisait que suivre l'exemple qu'elle avait reçu de la plupart des autres États. Le Sénat, conformément aux conclusions de sa commission, apporta des changements au texte de la plupart des articles du projet et à la tarification, introduisant de nombreuses distinctions nouvelles dans la nomenclature et d'autres classifications des mêmes produits[3]; 212 numéros du tarif furent ainsi modifiés les uns retranchés du tarif minimum (viandes fraîches et salées, sucres étrangers rendant 98 p. 0/0 au raffinage, mélasses), d'autres majorés (viandes salées,

[1] V. le rapport de M. Dauphin, session 1891, Sénat, annexes, *J. off.*, p. 300 et suiv.

[2] V. la série de ces rapports, Sénat, session 1891, annexes, *J. off.*, série à peu près continue depuis la page 453.

[3] Notamment pour les fils et tissus de coton, de laine, les bois, les meubles, la coutellerie, etc.

lait, sucres étrangers, farines, pétrole raffiné, fils et tissus de coton); d'autres, réduits (dégras de peaux, malt, cacao, toiles cirées, broderies, meubles, etc.) ou même exempts des droits qui avaient été votés par la Chambre (cire minérale, éponges brutes, journaux, photographies, etc.); enfin d'autres exemptés par la Chambre, furent soumis à des droits; c'est ce qui eut lieu pour le chanvre peigné et les graines oléagineuses. Les graines oléagineuses, à la suite d'une longue discussion, furent grevées de droits presque identiques à ceux que la commission de la Chambre n'avait pas réussi à faire voter. A l'inverse, les amendements présentés au cours de la discussion, en vue d'imposer les peaux brutes, les laines en masse, les soies, furent écartés par le Sénat comme ils l'avaient été par sa commission.

En seconde délibération, la Chambre consacra 156 des modifications proposées par le Sénat sur les tarifications, notamment la tarification des farines, du lait, des sucres et mélasses, des broderies, des fils et tissus de coton mais avec le correctif pour ce dernier tarif de la combinaison du nouveau drawback déjà expliquée (n° 748). Les tissus de soie obtinrent le bénéfice de l'admission temporaire ainsi que les maïs de distillerie. Le désaccord, par contre, persista au sujet de plusieurs des articles de la loi (surtaxes sur produits d'origine extra-européenne, notamment sur les sucres, le régime douanier colonial, et sur quelques dispositions relatives aux admissions temporaires) et sur 56 numéros du tarif : bois, marbres, chanvre peigné, fils et tissus de laine, toiles cirées, meubles tournés, bougies, pétrole raffiné, enfin et surtout graines oléagineuses. Sur ces dernières, malgré les propositions de la commission, l'admission en franchise triompha enfin. La Chambre se refusa également à retrancher du tarif minimum les conserves de viandes ainsi que les viandes de bœuf salées et en sens inverse à admettre l'admission en franchise des cires minérales et éponges brutes. — Saisi de nouveau du projet de loi, le Sénat ratifia les propositions de la Chambre des députés sauf en ce qui concerne le pétrole, le chanvre peigné, les bougies et la rédaction de deux articles de la loi. La Chambre ayant maintenu une troisième fois son vote sur le pétrole, il fallut, bien que l'accord se fût établi sur les 721 autres numéros du tarif, que la loi de douanes retournât une troisième fois au Sénat. Heureusement, le Sénat imagina un terrain de conciliation et le

7 janvier 1892 la Chambre mit un terme au conflit. La loi des douanes a été promulguée le 11 janvier.

L'analyse de cette longue élaboration laisse l'impression d'une œuvre dans laquelle, au milieu du choc des intérêts contraires, l'intérêt général n'a jamais été oublié. Le gouvernement y a tenu avec une grande hauteur de vues son rôle modérateur. Il se peut que le courant protectionniste ait fait dépasser parfois la mesure nécessaire à la protection du travail national, mais les Chambres n'y ont pas cédé sans résistance. L'exemption des matières premières, peaux, laines, soies, l'exemption définitivement admise pour les graines oléagineuses sont des preuves irrécusables de l'esprit de tempérament qui les a guidées[1].

Sous prétexte de protection nécessaire, nos nouveaux tarifs auraient-ils rétabli le régime prohibitif? On l'a soutenu, on a été jusqu'à dire que l'article 8 de la loi de 1890 qui autorise le gouvernement à titre de représailles à appliquer des surtaxes ou la prohibition aux pays appliquant un semblable traitement à nos produits n'avait aucun objet, les droits portés à nos tarifs étant déjà prohibitifs. Ce sont là de grandes exagérations : le tarif conventionnel antérieur à 1892 a été majoré d'environ 30 p. 0/0, c'est la mesure pour les fils et tissus de coton (et il y a la compensation du nouveau drawback) en faveur des industries qui pourraient souffrir de cette majoration... La mesure ordinaire de la protection agricole 10 à 20 p. 0/0 de la valeur est-elle prohibitive? Assurément non. Quant aux produits industriels, s'il est possible de relever quelques droits exorbitants qui atteignent 50 et 60 p. 0/0 de la valeur, ce sont des exceptions rares et d'importance secondaire.

789. Comparaison entre les tarifs français et les tarifs étrangers. — Cette comparaison soulève de grandes difficultés par la raison que les tarifs n'ont ni les mêmes nomenclatures ni les mêmes modes de tarification. Dans les discussions douanières en

[1] Comme en 1881, la polémique de presse et de tribune a été violente jusqu'à l'injure. Depuis Bastiat les attaques des libre-échangistes contre leurs adversaires ont trop souvent manqué d'urbanité. Que l'on compare dans la discussion générale à la Chambre, au discours de M. Léon Say, la réplique si mesurée de M. Méline quoique violemment pris à parti. — Une citation de M. Leroy-Beaulieu provoque cette interruption de M. Léon Say : « c'est un marchand de vins! » allusion blessante à la campagne faite par l'honorable économiste en faveur de la viticulture.

France, on s'est contenté d'une approximation très-imparfaite en prenant le quotient de la division des importations totales par le produit des droits de douanes. D'après ce procédé on a obtenu les pourcentages suivants de la protection sous l'empire des tarifs conventionnels antérieurs à 1892 : 8,2 p. 0/0 pour la France; 9,6 pour l'Allemagne[1] (1890); 10,6 pour l'Espagne (1887); de plus de 15 p. 0/0 pour l'Italie. En Autriche, la proportion ainsi obtenue serait de 7 p. 0/0; elle eût été de 3 p. 0/0 en Suisse avant la réforme douanière de 1891 ; de 2 p. 0/0 seulement en Belgique.

Rien n'est plus sujet à caution que cette prétendue mesure de la protection, parce que les recettes douanières n'ont partout ni les mêmes caractères, ni la même assiette. Elles peuvent d'abord être formées pour une fraction, très-différente selon les pays de droits d'accise, qui n'ont rien de commun avec la protection. La libre-échangiste Angleterre retirant 500 millions de francs de ses douanes, malgré l'énormité de ses importations, 10,5 milliards, semblerait accorder à sa production 5 p. 0/0, plus que la Suisse et la Belgique, qui ont dans leurs tarifs des droits véritablement protecteurs quoique modérés. En second lieu, l'assiette des droits de douanes est fort dissemblable selon les pays : si en Suisse et en Belgique le pourcentage précité est très-faible, cela est dû en partie à ce que dans ces deux pays les droits à l'importation, sauf en ce qui concerne le bétail, sont restreints aux produits industriels. En France, au contraire, comme en Allemagne, les droits s'appliquant aussi à beaucoup de produits agricoles, le pourcentage est établi sur une base beaucoup plus large. Toute commune mesure faisant défaut, les résultats sont faussés et ne méritent aucunement qu'on s'y arrête.

La seule méthode d'appréciation exacte consiste dans l'examen comparatif des différents tarifs pour les principaux articles du trafic international. Il faut rechercher quels droits nos principaux produits d'exportation subissent à l'étranger, et quels droits nous faisons payer pour nos principaux articles d'importation aux pays de provenance. Malheureusement, cette méthode, seule exacte, est laborieuse et ne peut toujours aboutir à des constatations certaines. Pourtant, en 1890, les *Annales du*

[1] Importations 4,145 millions de marks; produit des droits de douanes, 395,3 millions.

commerce extérieur ont publié un gros volume de tarifs collectifs facilitant cette recherche et permettant d'en tirer d'instructives conclusions. On remarquera d'abord que, à l'exception du bétail et des céréales, le tarif conventionnel avant 1882 s'appliquait en France à la presque totalité des autres produits, tandis qu'en Allemagne, en Italie, en Autriche, en Roumanie, en Suède et en Norwège, la plupart des produits fabriqués ou une notable partie d'entre eux ne figurent qu'au tarif général; c'est assurément l'indice d'une politique douanière plutôt libérale que restrictive. La comparaison des tarifs ne dément pas cette présomption. Voyons quels droits nos principaux produits d'exportation devaient payer dans les pays de destination. Commençons par les tissus de laine; les 100 kilogr. étaient admis aux droits suivants, gradués en raison inverse du poids par unité de surface : Allemagne, 125 à 275 fr.; Autriche, 200 à 275 fr.; Italie, 150 à 250; Espagne (avant 1890), 139; Danemark, 187: Grèce, 234 à 937; Etats-Unis, tantôt 377 à 500 fr.; tantôt 40 et 50 p. 0/0 *ad valorem*. Belgique, 10 p. 0/0 *ad valorem*. Les tissus de laine qui figurent aussi parmi nos principales importations de produits fabriqués acquittaient des droits variant au tarif conventionnel de 35 à 140 fr. Les 100 kilogr. de tissus de soie payaient 1,000 fr. (soie pure), 562 (mélangés coton) en Allemagne; 1,250 et 625 en Autriche; de 700 à 1,300 (soie pure) et de 4 à 800 (mélangés) Italie; Belgique, 10 p. 0/0 *ad valorem*. Les tissus de soie étrangers étaient taxés à l'importation en France de 150 à 300 fr. (mélangés), les tissus de soie pure entrant en franchise. Prenons encore les confections : les droits qu'elles devaient supporter par quintal étaient 1,500 fr. (soie), 843 (demi-soie), 187 fr. coton en Allemagne; le droit du tissu le plus imposé majoré de 50 p. 0/0 en Portugal et en Espagne, de 40 p. 0/0 en Autriche, de 20 p. 0/0 en Suède, de 40 à 50 p. 0/0 en Italie; droit de 35 à 50 p. 0/0 *ad valorem* aux États-Unis. A côté de ces droits exorbitants (sans parler des tarifs prohibitifs de Grèce et de Roumanie), la tarification belge et française, c'est-à-dire le droit du tissu majoré de 10 p. 0/0, paraîtra bien faible. Appliqués à d'autres articles de notre trafic international, ouvrages en peaux, tabletterie[1], qui sont

[1] V. notamment dans le volume des *Annales du commerce extérieur*

aussi, selon l'ordre d'importance, aux premiers rangs de nos produits d'exportation, la conclusion serait la même : à l'exception de la Suisse, des Pays-Bas ayant des tarifs notablement inférieurs aux nôtres, les tarifs de 1881 et 1882, faisaient aux importations étrangères des avantages dont nos produits d'exportation n'obtenaient pas l'équivalent.

Cela étant, la majoration de 25 à 30 p. 0/0 opérée par la loi de 1892 au tarif minimum sur les tarifs conventionnels antérieurs cessera de paraître aussi excessive; or, on le verra bientôt (n° 791), c'est le tarif minimum qui, par suite ou de lois ou d'accords internationaux est devenu la loi, sinon exclusive, du moins de beaucoup la plus générale de nos échanges extérieurs. Quant au tarif général, si l'on compare le tarif de 1892 au tarif général des autres pays (tarif que plusieurs puissances, Portugal, États-Unis, Espagne, Russie, ont réformé en 1890 et 1891) sur les principaux articles d'exportation et d'importation de la France, la modération relative de nos taxations sera mise hors de conteste par les exemples suivants : sur les tissus de laine les droits sont, outre ceux qui ont été indiqués déjà pour l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, les États-Unis, etc..., de 952 à 1,288 fr. pour le Portugal; de 1,040 à 1,290 pour l'Espagne (1892), contre 75 à 225 fr. pour la France; sur les tissus de soie, outre ceux que l'on connaît déjà pour l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, etc..., de 3,360 à 4,200 pour le Portugal; de 2,590 à 3,000 (soie pure), et 1,500 (soie et coton) pour l'Espagne (1892), contre 200 à 600 fr. (soie pure, et bourre de soie)[1]. Le tarif suisse de 1891, bien qu'inférieur au nôtre dans l'ensemble, taxe les tissus de soie de 16 à 100 fr. et les tissus de laine de 30 à 120 fr. Par rapport au tarif fédéral antérieur, le tarif de 1891, est sans contredit beaucoup plus fortement majoré que le tarif français de 1892 par rapport à celui de 1881.

(tarifs collectifs 1890) les tarifs en France et à l'étranger des chaussures, des gants, des éventails, de la quincaillerie, des jouets, etc.

[1] On peut citer d'autres exemples choisis parmi nos principaux articles d'exportation en Espagne : meubles garnis 34 à 150 fr. au lieu de 30 au maximum en France; les chevaux et juments 135 à 180 fr. au lieu de 20 à 30; les volailles 80 fr. au lieu de 20; les papiers de tenture 200 au lieu de 10; la tabletterie fine 1,710 au lieu de 625; les boutons communs 250 au lieu de 20 à 50; les jouets 300 au lieu de 60, etc., etc.

§ III.

Le régime conventionnel nouveau. Europe centrale. France. La question des Unions douanières.

790. **Les conventions douanières des États de l'Europe centrale de 1892.** — Jusqu'en 1888, l'Allemagne s'est retranchée derrière son tarif général si fortement protecteur; les seules conventions douanières, conclues antérieurement par elle avec des puissances non dénommées dans l'article 11 du traité de Francfort n'entraînaient aucune réduction dont le bénéfice dût nous être acquis. Entre temps elle jouissait, sur le pied de la nation la plus favorisée, de toutes les modérations de droits introduites en 1882 dans notre régime conventionnel[1]. Quoique à un degré moindre, cet état de choses nuisait à d'autres qu'à nous, notamment à la Suisse : l'Allemagne se refusait à traiter avec la République helvétique parce qu'elle était au nombre des six puissances spécifiées dans le fameux article 11 ; et, de son côté, la France en 1882, traitant avec la République helvétique s'était arrêtée dans

[1] Comment dire alors que nous subissions un traitement si inégal, par suite de notre imprévoyante volonté lors des traités de 1882, que, depuis 1870, notre politique douanière n'a été inspirée que par la soif de la vengeance! Telle est cependant la singulière appréciation de M. Peez (*Rev. d'Écon. polit.*, 1892, p. 133 et 134.) Un démenti direct lui est donné dans le mémoire présenté au Reichstag par le chancelier de Caprivi qui constate que l'Allemagne recevait sans avoir rien donné : « Bien que l'Allemagne eût conservé les mains nettes pour sa propre politique douanière, l'application de la clause de la nation la plus favorisée l'amenait à participer aux avantages des différents tarifs conventionnels européens. Cette situation commerciale et politique qui était très-favorable à l'Allemagne changera probablement en 1892, » etc. L'Allemagne n'a pas eu à se plaindre du règlement de ses rapports avec la France. C'est, par une singulière ironie du sort, Pouyer-Quertier et Thiers, deux protectionnistes avérés, qui ont insisté pour obtenir l'insertion dans le traité de Francfort du fameux art. 11. M. le docteur Oncken a écrit dans la Revue même où a été accueillie l'étude de M. Peez la très-instructive histoire de cette disposition si anormale, avec une impartialité et une largeur de vues dont ensuite, par comparaison, nous avons senti tout le prix. M. Oncken a réfuté par avance les imputations de M. Peez pour l'origine même de la politique douanière critiquée par lui si amèrement. Quant aux faits qui ont suivi, nous ne pouvons songer à les rétablir sous leur véritable jour, ni ici (le cadre de cet ouvrage ne le permettant pas), ni dans la *Revue d'Économie politique* où des raisons de tact

la voie des concessions puisqu'elle n'avait à attendre alors de l'Allemagne aucune réciprocité[1]. Sur les instances de la Suisse, l'Allemagne se décida enfin, en 1888, à lui accorder par traité quelques réductions de droits sur certains produits fabriqués, broderies de coton, horlogerie, tissus de soie choisis parmi ceux à l'égard desquels la présomption pouvait être en faveur de la Suisse plutôt que de la France, à cause de la supériorité ou du bon marché de ses produits.

C'est seulement lorsque la réaction contre les traités de commerce en France rendit certaine l'éventualité de leur dénonciation (n° 785) que se dessina l'évolution de la politique douanière de l'Allemagne dans le sens de l'établissement d'un nouveau régime conventionnel. A une production industrielle en grand progrès, dont les débouchés pouvaient se resserrer à l'Est et à l'Ouest, il convenait d'assurer des marchés extérieurs dans les pays voisins ou alliés au moyen de conventions douanières. Les États de la triple alliance songèrent même à la formation d'un Zollverein, c'est-à-dire d'une complète union douanière. Mais l'article 11 du traité de Francfort s'y opposait si l'on voulait tenir la France en dehors[2], et celle-ci, par un juste retour, trouva sa sauvegarde dans cet article dont elle avait subi long-

et de convenance nous interdisent de répliquer : les réserves formelles qui ont été faites par la direction de la Revue ont dû avertir l'honorable député au Reichsrath qu'il avait peut-être froissé quelques susceptibilités légitimes. Qu'il nous soit seulement permis de le renvoyer à l'exposé si consciencieux qu'a donné dans un recueil allemand M. Aug. Devers de l'histoire de notre politique douanière contemporaine (Devers, *Schriften des Vereins für social Politik*, 1892, t. 3, p. 150 et suiv.). Nous avons l'espoir qu'en étudiant cet exposé dont son compatriote M. Schwiedland a d'ailleurs donné un très-fidèle résumé (*Revue d'Écon. polit.*, 1892, p. 730 et suiv.), M. Peez mieux informé cessera de s'élever contre l'*égoïsme* et le *chauvinisme* de la France actuelle et qu'il fera moins lourdement peser sur elle d'anciens griefs datant de plus de 200 ans; M. Peez nous en veut encore de ce que, lors du siège de Vienne en 1683, Louis XIV ne se soit pas tourné contre les Turcs! Il est vrai qu'il nous en veut plus encore du rapprochement qui s'est opéré entre nous et la Russie : *Inde iræ!* (Peez, *op. cit.*, p. 134).

[1] V. sur tous ces points Oncken, *Rev. d'Écon. polit.*, 1891, p. 596 et suiv.

[2] On prétendit cependant non sans quelque subtilité que la stipulation de la nation la plus favorisée au profit de la France ne se fût pas appliquée au cas d'une union douanière complète (V. cette thèse dans Oncken, *op.* et *loc. cit.* V. la thèse contraire dans Veillcovitch, les *Traités de commerce*, (thèse pour le doctorat, Paris, 1892), p. 432 et suiv.). Les nouveaux traités de commerce de l'Europe centrale dont il est question ci-dessous consa-

temps la dure loi. Peut-être aussi l'union entre les États alliés sur le terrain économique se fût-elle heurtée à plus d'un conflit d'intérêts. Toujours est-il que les efforts de concentration dirigés par l'Allemagne n'ont abouti qu'à une série de traités ne modifiant que très-partiellement les tarifs antérieurs, mais conclus pour 12 ans. La stabilité des relations de commerce était le but de l'Allemagne; elle est acquise pour une longue période. A en juger par le mémoire explicatif du Chancelier de l'empire, le vœu de l'Allemagne était de ne renoncer à la protection que dans la mesure strictement nécessaire. Aussi les articles de tarifs engagés par les traités sont en petit nombre; les droits réduits restent fort élevés.

Quatre traités ont été conclus par l'Allemagne avec l'Autriche, l'Italie, la Suisse, la Belgique (6 et 10 décembre 1891 ratifiés le 30 janvier 1892)[1]; en même temps l'Autriche-Hongrie a de son côté signé trois traités avec l'Italie, la Suisse et la Belgique; plus tard enfin la Suisse a conclu deux traités de commerce, l'un avec l'Italie (19 avril); l'autre avec l'Espagne (28 juin). De là un groupement nouveau des relations commerciales, combiné en dehors de la France, en vue de l'isoler.

Le bénéfice des nouveaux traités allemands est en vertu du traité de Francfort acquis à la France, mais les combinaisons ont été prises pour que ce bénéfice fût le moindre possible. Il est à noter qu'à l'entrée sur le territoire allemand, nos principaux produits d'exportation sur les 35 articles portés au tarif des traités avec l'Autriche et l'Italie, sur les 20 articles du traité avec la Suisse, et les 17 du traité avec la Belgique, ne sont l'objet d'aucune réduction : les tissus de laine restent inscrits aux droits antérieurs de 125, 168 et 275 francs les 100 kilogr.; les tissus de soie également aux droits de 1,000 francs (soie pure) et de 562 (mélangés) ou 512 (traité avec la Suisse); sur

crent cette distinction : à la suite de la stipulation de la nation la plus favorisée, ils ont soin d'ajouter que le bénéfice de cette stipulation ne pourrait être réclamé en cas d'union douanière. L'insertion même de cette disposition n'implique-t-elle pas que, à défaut, la conclusion d'une union douanière eût pu profiter aux États ayant droit au traitement de la nation la plus favorisée?

[1] En outre, l'Allemagne a signé une convention commerciale avec les États-Unis où, pour un certain nombre de produits naturels, sont reproduits les droits inscrits dans ses nouveaux tarifs conventionnels.

les tissus de coton qui forment encore un élément assez considérable de trafic entre la France et l'Allemagne, les droits de 150 et 250 francs des tarifs conventionnels antérieurs ont été reproduits dans les nouveaux traités[1]. Aucune réduction non plus sur les ouvrages en métaux communs, sauf sur quelques articles de parure et quelques autres articles de bimbeloterie. A cela se limitent les modérations de droits dont nous pouvons tirer avantage. Rien de plus simple assurément : ce n'est pas avec la France que les traités ont été conclus ; il était légitime de faire en sorte qu'elle profitât le moins possible des concessions accordées aux États contractants.

Qu'on ne dise pas seulement qu'ils sont une avance vers nous : *une main tendue à la France*[2]. Que valent les nouveaux traités pour les États contractants eux-mêmes? Inaugurent-ils une nouvelle ère de paix économique comme l'affirme M. Peez? N'est-ce pas plutôt, selon le jugement de M. Sombart, une suspension d'armes qui vaut surtout par sa longue durée[3]. C'est là la vérité : il n'y a pas de désarmement, les hauts tarifs restent debout. On a en effet singulièrement exagéré l'importance des réductions de droits opérées par les traités de 1892.

L'Allemagne en faveur de l'Autriche et de l'Italie a réduit ses tarifs pour un certain nombre de produits agricoles (sur le blé, droit ramené de 6 fr. 25 à 4 fr. 38 ; sur les vins, droits abaissés de 30 francs à 25 francs pour les vins de table et 12 fr. 50 pour les vins de coupage) et sur un certain nombre de produits bruts ou naturels. Quant aux produits fabriqués, outre ceux déjà spécifiés on ne rencontre guère que la verrerie et la céramique, quelques articles de maroquinerie, les instruments de musique, etc... Les concessions faites par l'Autriche-Hongrie à l'Allemagne forment une nomenclature plus riche et elles portent sur 175 articles : l'industrie cotonnière, les confections, broderies et soieries, la papeterie, les ouvrages en peaux, les fers et aciers, les machines, les jouets d'enfants et maints autres produits industriels y sont compris avec des modérations d'ailleurs pour la plupart assez peu considérables ; il y a même quelques majo-

[1] Sauf dans le traité avec la Belgique pour couvertures ou étoffes très-communes.

[2] Peez, *Revue. d'Econ. polit.*, 1891, p. 137.

[3] Sombart, dans le *Jahrbuch* de Schmoller, 1892, p. 567 et 605.

rations assez fortes. Néanmoins, le tarif à l'entrée du territoire austro-hongrois fait un contraste singulier avec celui des importations austro-hongroises en Allemagne[1].

L'Italie par contre paraît avoir fait à l'Allemagne des concessions moindres que celles qu'elle en a obtenues; sur la bière, l'alcool, les tissus de laine peignée, la métallurgie, les tarifs antérieurs sont maintenus; il y a des majorations importantes sur les fils et tissus de lin. Les modérations de droits sur les papiers, les livres, la céramique et quelques produits chimiques sont faibles. Quant aux concessions faites par la Belgique sur son tarif d'ailleurs relativement si libéral, elles ne portent guère que sur la bière, le bétail et les poteries communes. La Suisse a admis dans son tarif conventionnel une très-longue liste d'importations allemandes qui obtiennent des modérations sur les droits portés au nouveau tarif fédéral mais qui, par rapport au régime conventionnel antérieur, sont surtaxées dans une mesure assez marquée notamment en ce qui concerne le bétail, les tissus de laine, de soie, de coton, les confections, etc...

Les trois traités de l'Autriche sont textuellement la reproduction des traités allemands pour les droits d'entrée des produits austro-hongrois, en Italie, en Suisse, en Belgique. Pour l'entrée en Autriche-Hongrie, les nomenclatures sont différentes; mais l'Autriche, pas plus que l'Allemagne, n'a renoncé à des droits fortement protecteurs pour ses produits industriels, notamment pour les tissus de coton, de lin, de soie. Sur les produits agricoles, sauf sur ceux de l'Italie méridionale, il y avait antagonisme d'intérêts : l'Italie a obtenu quelques abaissements de droits pour le bétail, le riz, les raisins, mais les vins ne figurent pas au tarif conventionnel à l'entrée du territoire austro-hongrois.

La faible portée des nouveaux traités n'a pas été dissimulée par M. Ellena dans son rapport à la Chambre italienne « les stipulations de ces traités et surtout les tarifs qu'ils approuvent ne peuvent pas constituer un profond changement dans le système douanier des puissances contractantes. » Nous nous arrêtons sur cette conclusion de l'homme d'État italien.

[1] M. Sombart s'attache, il est vrai, à prouver que les réductions de droits obtenues par l'Allemagne sont sans importance pour elle, malgré le nombre des réductions faites pour la sidérurgie et les industries textiles (Sombart, *op. cit.*, p. 597 et suiv.).

791. France : Nouveau régime conventionnel. Conclusions. — A l'accusation contre la France d'avoir ouvert une guerre de tarifs en Europe, accusation dont on sait l'injustice (nos 784, 785), s'est jointe celle de s'être isolée, mise en état de blocus[1]. Est-elle plus fondée que la précédente? non certes, car la France n'a pas voulu faire, de son tarif général nouveau, la commune base de ses échanges. Comme nous l'avons dit déjà (n° 743), l'adoption d'un tarif minimum implique la prévision et le désir du régime conventionnel. Les conventions avec la Russie et le Mexique ne contenant aucun tarif spécial, mais seulement la promesse de ce même traitement, n'ont pas été dénoncées[2]. Bien plus, avant l'achèvement des nouvelles lois douanières, en vue d'éviter à l'échéance de l'ancien régime conventionnel la substitution brusque du tarif général au régime ancien, le gouvernement proposa et fit voter une loi (29 décembre 1891), l'autorisant à proroger provisoirement en tout ou en partie les traités de commerce existants, à la condition de pouvoir faire cesser les effets de la prorogation par une dénonciation notifiée douze mois à l'avance. En même temps, le gouvernement était autorisé à accorder le tarif minimum totalement ou partiellement aux produits originaires des pays soumis au régime conventionnel, qui consentiraient de leur côté à appliquer aux marchandises françaises le traitement de la nation la plus favorisée. Par une procédure nouvelle destinée à les faciliter, ces arrangements provisoires ne sont pas soumis à l'approbation législative.

Usant de ces pouvoirs, le gouvernement a conclu avec la Suède et la Norwège (13 janvier), un accord *sine die*, sur le pied de la nation la plus favorisée avec faculté de dénonciation notifiée un an à l'avance; avec la Hollande, l'entente s'est établie sur la base du tarif minimum et le bénéfice, pour nos importations, du traitement dont jouissent les produits des autres pays. Aucun accord n'a été signé entre la France et la Belgique, mais une loi belge accorde provisoirement aux pays étrangers qui « se trouveraient momentanément sans traité avec la Belgique, le traitement de la nation la plus favorisée pour autant que la Belgique

[1] V. Tallichet, dans la *Bibliothèque universelle* de Lausanne, mars 1892.

[2] Pas un seul instant non plus, on n'a songé à abroger la loi qui assure aux produits anglais le traitement de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire, en l'état actuel, le tarif minimum.

sera admise elle-même à un traitement de réciprocité. » Le gouvernement belge a concédé le bénéfice de cette loi à la France, et le gouvernement français a, de son côté, concédé à la Belgique l'application du tarif minimum. Entre le Conseil fédéral helvétique et le gouvernement français, un *modus vivendi* provisoire a été adopté sur les mêmes bases[1]. Avec la Grèce, les relations entre les deux pays, telles que des lois respectives les avaient fixées, ont été prorogées pour six mois. En dehors de ces pays, l'Autriche-Hongrie, la Turquie, le Danemark, l'Angleterre, en vertu de lois spéciales, et l'Allemagne, aux termes du traité de Francfort, participent également au bénéfice du tarif minimum.

Quel est notre tarif minimum en regard du nouveau tarif conventionnel allemand? Rappelons que ce tarif est très-partiel, tandis que notre tarif minimum est beaucoup plus compréhensif. Tenons compte aussi de ce que nos tarifications portent sur beaucoup d'articles fins et de luxe, d'où parfois, comme sur les tissus de coton ou de lin, à côté de droits modiques, des droits en apparence exorbitants. Notre tarif minimum est inférieur d'une manière absolue au tarif conventionnel allemand de 1892, notamment sur les produits suivants : tissus de laine, 50 à 220 fr. contre 125 à 275; tissus de soie, 1,000 et 562 fr. contre 150 et 400 fr.; porcelaines, verres à vitre et bouteilles, ouvrages en fer. Le minimum de nos droits est inférieur au minimum du tarif allemand pour les meubles, les machines, les cotonnades, la vannerie, etc... Sur d'autres éléments du tarif, (fils, tissus de lin, cordonnerie, ganterie etc...), les unités de tarification et les classifications sont trop dissemblables pour permettre de déterminer aisément le rapport des deux régimes. Nos droits sur les vins (7 fr. l'hectol. jusqu'à 11 degrés alcooliques), qui ont donné lieu de la part de l'Espagne à de si vives protestations, sont cependant inférieurs à ceux de tous les autres pays, et notamment aux droits des tarifs conventionnels des États de l'Europe centrale (n° 790).

Les nouveaux tarifs ont-ils isolé la France, appelé sur elle les

[1] Un arrangement commercial franco-suisse (23 juillet 1892) affermit la concession du tarif minimum en la garantissant contre tout relèvement de droits pendant un an après notification et assure aux deux États le traitement de la nation la plus favorisée. — V. le texte de cet arrangement dans le journal *le Temps*, 3 septembre 1892.

représailles douanières dont on avait fait un épouvantail pendant leur élaboration? Notre tarif minimum est devenu immédiatement la règle de nos échanges, provisoirement du moins, avec tous les États de l'Europe à l'exception de l'Italie, du Portugal et de l'Espagne. L'Italie n'a pas encore renoncé à la lutte de tarifs qu'elle a inaugurée contre nous en 1887, mais, cependant, une détente s'est opérée[1]; elle laisse entrevoir la possibilité d'un accord. Si le Portugal n'a pas traité avec nous, c'est que cette puissance n'a actuellement de tarif conventionnel avec aucun État. Quant à l'Espagne, il a été plus difficile de s'entendre avec elle, et, d'abord, elle a subi l'application de notre tarif général, et le sien nous a été appliqué dans toute sa rigueur. Elle demandait le bénéfice de notre tarif minimum en échange du sien, mais il nous était impossible d'admettre l'équivalence des deux tarifs pour une double raison : 1° les droits portés au tarif minimum espagnol sont de beaucoup supérieurs aux droits dont seraient frappées les exportations espagnoles d'après le tarif minimum français. Ici se placent les observations qui ont été faites au sujet des doubles tarifs (n° 743); 2° l'Espagne avait encore avec plusieurs puissances des tarifs conventionnels contenant une tarification plus faible que celle de son tarif minimum; en nous offrant ce tarif, elle ne nous accordait pas le traitement de la nation la plus favorisée que nous lui donnions au contraire, en fait, par la concession de notre tarif minimum. La lutte de tarifs a cependant, malgré tout ceci, été de courte durée : un arrangement est intervenu sur la base de notre tarif minimum, et en même temps sur celle des tarifs conventionnels encore existants jusqu'à leur expiration, à la condition qu'ensuite les deux pays seraient placés sous le régime de la nation la plus favorisée[2]. Depuis, de nouvelles négociations ont été entamées en vue d'arriver à un arrangement plus satisfaisant.

Notre tarif minimum fait si peu obstacle à la conclusion d'accords douaniers que depuis qu'il est en vigueur nous avons conclu un arrangement avec les États-Unis, ce qui n'avait pas

[1] Il y a en effet une amélioration à l'état antérieur en ce que les tarifs généraux respectifs ont remplacé les droits différentiels dont étaient frappés les produits français et italiens (loi du 27 février 1888).

[2] V. le rapport du ministre du Commerce sur cet arrangement, *J. off.*, 29 mai 1892.

eu lieu antérieurement : ceux-ci renoncent à la faculté de supprimer l'admission en franchise conformément à l'article 3 du bill Mac-Kinley, et nous leur accordons le tarif minimum, non en bloc, mais sur un certain nombre d'articles donnant lieu à un mouvement de trafic équivalent à ceux pour lesquels le bénéfice de l'admission temporaire nous est maintenu[1]. Jusqu'ici, c'est invariablement le tarif minimum qui est resté à la base des conventions douanières ou des lois destinées à conjurer l'application du tarif général. La volonté du Parlement, très-fermement manifestée, a été que le gouvernement dans les négociations ne descendît pas au-dessous du tarif minimum. Le dernier mot appartient d'ailleurs aux Chambres, puisque les traités de commerce (en dehors des termes très-limités de la loi du 29 décembre 1891) sont soumis à l'approbation législative. Toutefois, la prérogative constitutionnelle du Président de la République de négocier et de signer des traités ne pouvait être restreinte. Au cours de la discussion de la loi de douanes, de vives discussions, à la Chambre surtout, s'engagèrent sur ce point, quoique le rapport de la commission contînt un exposé de principes très-net.

Le tarif minimum détermine le plus faible degré de protection jugé nécessaire, lors de la confection de la loi : il donne la mesure dans laquelle les négociations, selon les prévisions humaines, doivent être maintenues. La réserve de la prérogative constitutionnelle est comme la soupape de sûreté du système : soit par suite de changements dans la situation économique, soit à raison de l'intérêt majeur de ne pas laisser se produire ou se perpétuer une rupture douanière avec certains pays amis, des dérogations pourraient exceptionnellement être apportées au tarif minimum. Le régime conventionnel de l'avenir n'est pas renfermé dans un cadre inflexible[2]. Le nouveau régime de la France n'est donc pas celui de tarifs autonomes exclusifs; une

[1] V. le texte du projet de loi soumis à la Chambre des députés à la suite de cet arrangement, Chambre, annexes, session 1892, *J. off.*, p. 630.

[2] Le traité franco-suisse du 23 juillet 1892 est accompagné de notes contenant engagement de la part des deux gouvernements de soumettre au Parlement français et à l'assemblée fédérale suisse un certain nombre de réductions sur les droits contenus aux tarifs minimums respectifs, réductions sur lesquelles les deux gouvernements se sont mis d'accord, ainsi à l'entrée en Suisse sur les ouvrages de menuiserie, sur ceux en cuir,

part extensible est laissée aux conventions douanières. La critique qui a été faite à ce régime d'être en retard sur celui de l'Europe, d'être l'abandon des traités au moment où les autres pays y reviennent, n'est donc pas fondée.

Une expérience de quelques mois ne saurait autoriser personne à porter un jugement sur les effets du nouveau régime douanier de la France; on peut dire cependant que l'observation des faits ne lui est pas jusqu'ici défavorable. Si, d'abord, on consulte le mouvement du commerce extérieur, les nouveaux tarifs ont-ils produit cette contraction des exportations qu'annonçaient les libre-échangistes? Sous ce rapport, la comparaison des chiffres du commerce extérieur de la France et de l'Angleterre pour le premier semestre de 1892 et de 1891 est fort instructive : sous le régime de la liberté commerciale, les exportations du Royaume-Uni sont descendues de 3,101 millions (1891) à 2,796 (1892). Les exportations françaises ont au contraire augmenté de 50 millions (1,750 au lieu de 1,700 en 1891). Nos exportations se décomposent ainsi : objets d'alimentation 374,5 millions (351,6 en 1891), matières nécessaires à l'industrie 348,3 (325,4, 1891); objets fabriqués 877,7 (895,6, 1891); autres marchandises 149,6 (127,5, 1891). Il y a, il est vrai, une moins-value de 17,8 millions sur les objets fabriqués; dans les quatre premiers mois elle s'était élevée à 76,8 millions. Mais cette moins-value, bien que relativement inférieure à celle des exportations anglaises, a été presque compensée par les plus-values des mois suivants : 41 millions (mai); 28 (juin). Quant aux importations aucun resserrement; une progression notable au contraire : 2,567 millions, premier semestre 1892 contre 2,298 en 1891[1]. La plus grosse part de la différence est due à la mauvaise récolte, car dans le total les

sur l'orfévrerie, divers tissus de laine, passementerie, confection, etc., etc. Le gouvernement belge et le gouvernement français ont également formulé les bases d'un accord. Avec l'Espagne les négociations sont pendantes. C'est sous la forme d'un projet de loi portant modification à un certain nombre d'articles du tarif minimum que le Parlement va être appelé à se prononcer sur les concessions faites par le gouvernement dans les projets de convention. V. l'exposé des motifs de ce projet de loi, Chambre, session 1892, annexes, *J. off.*, p. 1648 et suiv.

[1] Les importations ont été favorisées par les différences de change qui, pour plusieurs pays, non seulement neutralisent les droits à l'importation, mais procurent aux exportateurs étrangers l'équivalent d'une prime de sortie. Il en a été ainsi depuis quelque temps pour les pays d'Orient qui

objets d'alimentation entrent pour 944 millions (1892) contre 686 en 1891. Pour les objets fabriqués, l'augmentation des importations, 42,5 millions (346,5, 1892; 304, 1891) donnerait à croire que les nouveaux tarifs ont manqué leur but de protection, si l'on ne remarquait qu'elle est entièrement due aux importations du mois de janvier, réalisées pour échapper aux nouveaux droits de douanes : elles ont été en effet de 97 millions, au lieu de 42 en janvier 1891. En réalité, dans les mois qui ont suivi, les importations d'objets fabriqués ont été légèrement moindres que celles des mois correspondants de l'année précédente; mais la *muraille de Chine,* derrière laquelle on prétendait que la France s'était retranchée, n'a pas empêché les produits étrangers d'arriver au consommateur français[1]. Les a-t-il payés plus cher? Les conditions de la vie sont-elles devenues plus difficiles pour les classes laborieuses? Le prix des subsistances s'est-il élevé sans

ont la monnaie d'argent et aussi pour plusieurs pays voisins, l'Espagne, le Portugal. A l'inverse, les différences de change ont contrarié nos exportations. — V. n° 736.

[1] Au moment de mettre sous presse, les *Documents statistiques* de la direction des douanes publient le mouvement de notre commerce pour les neuf premiers mois de 1892. Les importations se sont élevées à 3,394 millions (3,471 en 1891) sur lesquels les objets d'alimentation entrent pour 1,146 millions (1,121 en 1891), les matières nécessaires à l'industrie pour 1,657 (1,781 en 1891), les objets fabriqués pour 475 (479 en 1891), les marchandises non encore classées pour 115 millions (88 en 1891). Le total général des exportations a été de 2,652 millions (2,555 en 1891), ce total se décompose ainsi : objets d'alimentation 546 millions (515 en 1891), matières nécessaires à l'industrie 529 millions (505 en 1891), marchandises non classées 256 millions (180 en 1891), enfin objets fabriqués 1,320 millions (1,353 en 1891). La diminution de nos exportations d'objets fabriqués s'est donc accentuée dans les derniers mois (33 millions), mais il n'est pas indifférent de constater que les moins-values portent ou sur des produits alimentaires, sucres (16 millions), vins et eaux-de-vie (10) dont la fabrication est influencée par diverses causes naturelles (mauvaise récolte, phylloxéra, etc.), ou sur des articles dont la demande est modifiée par les courants de la mode : si les tissus de soie mélangés perdent 17,5 millions, les tissus de laine mélangés en gagnent 20; les tissus de soie pure ont une plus-value de près de 6 millions. Parmi nos grandes industries d'exportation aucune qui soit en perte pour l'ensemble de ses articles; quelques spécialités seulement sont atteintes : ainsi parmi les ouvrages en cuir, la chaussure, ce qui s'explique par la constitution de grandes industries dans les pays neufs. Plusieurs branches des industries des produits chimiques et des matières grasses sont en progrès. Pour d'autres enfin, la comparaison directe est impossible ou difficile à établir à cause des changements de classification (notamment pour les ouvrages en métaux, les meubles, les machines, etc., etc...).

qu'il y ait eu relèvement des salaires? Il serait prématuré d'examiner l'effet du nouveau régime économique sur la rémunération du travail. S'il imprime à la production un essor plus actif, ce sera au profit de la main-d'œuvre. Mais ce sont toutes questions qui appartiennent à l'avenir. Quant au renchérissement immédiat des subsistances, les adversaires des droits de douanes ont reçu des faits un nouveau désaveu : le pain n'est pas vendu à des prix de disette; il est au contraire à l'un des niveaux les moins élevés des trente dernières années (0,73 cent. les 2 kilog. à Paris), et, d'après les cours officiels, les prix de la viande sont restés, depuis le mois de février 1892, assez notablement au-dessous des prix correspondants de 1891[1].

792. **La question des unions douanières. Conclusions.** — L'idée d'une union douanière complète entre deux ou plusieurs États sur le type du Zollverein allemand a été conçue en Europe depuis longtemps déjà. En 1879, et ce n'est sans doute pas la première origine, M. Leroy-Beaulieu proposait la formation d'une union douanière occidentale entre la France, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, la Suisse, la Hollande : c'était au lendemain de la réforme protectionniste de l'Allemagne, et il s'agissait d'une union fondée sur la liberté commerciale. Le courant protectionniste qui s'est établi en Italie d'abord, puis dans d'autres États de l'Europe occidentale, a entraîné ce projet bien loin. L'union douanière de l'Europe centrale dont on a tant parlé ne s'est pas réalisée davantage. On sait que les traités de 1892 ont laissé subsister entre les États contractants de hautes barrières douanières; ils ont, en réalité, consolidé pour 12 ans une politique très-restrictive.

Si jusqu'ici en Europe, dans le domaine des faits, l'union douanière n'a pas obtenu le moindre succès[2], il a semblé au contraire à quelques symptômes qu'elle était prête à germer en Amérique.

[1] Sur le marché de la Villette : 1er semestre 1891 : bœuf, kilog. de 1re qualité, 1 fr. 58; mouton, *idem*, 2 fr. 08; les prix du 1er semestre 1892 ont été : bœuf, 1 fr. 54; mouton, 1 fr. 98; en juillet 1892, baisse plus accentuée : bœuf, 1 fr. 50; mouton, 1 fr. 88.

[2] Les anciennes conventions douanières entre la Prusse et les principautés de Schwartzburg ou celle qui existe entre la France et Monaco, bien qu'elles réalisent l'assimilation, ne sont pas de véritables unions douanières. Les unions douanières lient deux États qui, au point de vue des douanes comme sous tous les autres rapports, conservent leur autonomie;

La doctrine du *pan America* a été hautement affirmée en 1889 au congrès des Trois Amériques : au nombre des résolutions soumises à ce congrès figurait celle de la formation d'une union douanière exclusivement américaine. On dut renoncer à y donner suite, mais l'idée était lancée. Depuis, un bureau des États américains a été institué à Washington en vue de préparer les voies au développement des relations économiques avec l'Amérique centrale et l'Amérique méridionale. La clause de réciprocité du bill Mac-Kinley (art. 3) a servi de puissant levier. Pour conserver l'entrée en franchise de leurs produits naturels, le Mexique, le Brésil, l'Espagne pour Cuba ont été amenés à conclure avec les États-Unis des conventions limitées, grâce auxquelles les produits manufacturés des États-Unis entreront dans ces pays en concurrence dans des conditions plus avantageuses avec les produits européens du Nouveau-Monde. Les liens entre les États ont donc tendance à se resserrer; par suite, il se peut que l'Europe voie se restreindre ses débouchés dans l'Amérique du Sud et au Mexique.

Ce péril n'est sans doute pas chimérique, quoique non immédiat, mais de là à la constitution du Zollverein américain il y a loin. Non seulement les États-Unis, tributaires encore eux-mêmes de l'Europe pour d'importantes fabrications, ne seraient actuellement en état de la supplanter sur les autres marchés américains que très-partiellement; mais il y a un obstacle peut-être indéfini à la conclusion d'une véritable union douanière dans l'antagonisme de l'Amérique du Nord et des deux autres Amériques au point de vue industriel. La République Argentine n'a pas répondu aux avances des États-Unis, parce qu'elle a commencé d'acclimater chez elle les industries de transformation; d'autres États de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale, le Brésil et le Mexique eux-mêmes n'ont pas abdiqué l'ambition de devenir des

tel n'est pas le cas des conventions du commencement de ce siècle entre la Prusse et certaines petites principautés ou entre la France et Monaco. L'un des États abdique son indépendance douanière, consent à ce que l'administration, la perception soient aux mains de l'autre contractant. Aussi, à notre avis, les puissances tierces ne seraient pas fondées, même en vertu de la clause de la nation la plus favorisée à se prévaloir des droits accordés au petit État qui est comme absorbé par la Puissance dont le rôle est prépondérant. — V. en sens contraire, Veillcovitch, *op. cit.*, p. 437 et suiv.

pays industriels, et ils ne peuvent réaliser cette ambition qu'en pratiquant la politique protectionniste à l'égard des États-Unis aussi bien que de l'Europe. Si l'Europe perd un jour leur clientèle, il n'est pas dit que les États-Unis aient à la recueillir[1].

L'Angleterre parviendra-t-elle jamais à transformer son immense empire colonial en un Zollverein de plus de 300 millions d'hommes? C'est la visée grandiose d'une ligue, la *Greater-Britain,* fondée en 1884. Pour qu'elle devînt une réalité, il faudrait que des colonies, la plupart autonomes, vivant sous les régimes douaniers les plus opposés, consentissent à fusionner entre elles. Cette opposition de régime économique, malgré la communauté d'origine et de si nombreux intérêts concordants, a rendu difficile la fédération de l'Australasie. Combien plus rend-elle improbable que l'Australie ou le Canada, si jaloux de leur avenir industriel, se prêtent à la libre entrée des produits des Indes ou de la métropole?

Cependant quelques publicistes en France, mais surtout en Allemagne et en Autriche[2], raisonnent comme si l'Union douanière américaine et britannique étaient des faits accomplis et ils nous montrent un autre péril à l'Est, les progrès industriels et agricoles de l'Empire russe; ce péril est pour l'Europe centrale plus tangible encore que les deux autres. Et alors, en présence de ces organisations puissantes en voie de formation, on convie l'Europe à constituer sans retard, pour leur opposer un contrepoids salutaire, un Zollverein franco-germanique (comte de Leusse), ou même un Zollverein européen (M. Peez). A l'appui de cette dernière thèse, M. Peez produit des arguments d'ordre économique et d'ordre politique. Quelques mots d'abord de ces derniers. La politique douanière restrictive (M. Peez dit celle de la France, en réalité celle de la plupart des États européens), est à l'ordre économique, ce que la paix armée est dans l'ordre politique; il en peut sortir une guerre commerciale d'abord, puis une guerre véritable ensuite. Une union douanière serait la détente, le désarmement.

[1] Cf. M. Peez, *Revue d'Économie politique*, 1890, p. 276 et suiv.; 281 et suiv.; 1891, p. 131 et suiv.

[2] V. Comte de Leusse, *Revue d'Économie politique*, 1890, p. 393, spécialement p. 396, note; M. Peez, *Revue d'Économie politique*, 1891, p. 121 et suiv.; 1892, p. 133 et suiv.

La politique douanière a-t-elle bien une influence si décisive sur les rapports des États? Qu'au sein d'une fédération elle puisse préparer et réaliser finalement l'unité politique, c'est ce que le Zollverein allemand prouve sans réplique. Mais entre les États de l'Europe le terrain est-il préparé pour l'alliance économique intime et la fusion des intérêts? Il faudrait être aveugle pour répondre oui. L'union douanière européenne, si elle n'était un rêve, n'amènerait pas l'avènement de la paix perpétuelle. Nous dirons volontiers, avec M. Paul Deschanel : « Non, la politique économique ne domine pas la politique générale. » Voyez l'influence des traités de 1860 sur la politique européenne : la France a-t-elle acheté ainsi, sinon l'appui, du moins la bienveillance de l'Angleterre? Qu'on dise si ces traités ont en rien amorti les conséquences de ses défaites en 1870, et, depuis, si sa politique libérale lui a valu les bons procédés de l'Angleterre sur les terrains où, comme en Égypte, les deux puissances pouvaient agir avec entente? Le traité de 1863, pas plus que le souvenir du sang versé pour elle par la France, n'ont retenu l'Italie d'entrer dans la triple alliance. Par contre, l'antagonisme des politiques douanières, pas plus que la défaite de Sadowa, n'ont empêché l'Autriche de sceller son union avec l'Allemagne par un traité de commerce !

Les arguments d'ordre économique sont plus de notre compétence et peut-être méritent aussi plus l'attention. Après avoir analysé les éléments du trafic entre la France et l'Allemagne, M. Peez conclut ainsi : « L'union douanière embrasserait des pays qui, bien que doués de caractères différents qu'ils doivent à leur situation géographique, à leur climat, aux diverses aptitudes de leur population, ne constitueraient pas moins des entités particulières au point de vue agricole et industriel, dont les limites se confondraient en partie, mais dont chacune conserverait cependant sa spécialité. Le vin, les articles de mode, les manufactures de luxe, constitueraient toujours le lot de la France; le charbon, le fer, l'acier, le papier et les articles d'usage plus commun, composeraient celui de l'Allemagne. A la Hongrie les matières brutes et les farines; à l'Autriche l'orge et le malt, les bestiaux, le verre. »

Ces conclusions nous semblent bien aventureuses. Nul ne peut prédire l'ordre économique qui succéderait à l'établisse-

ment d'un Zollverein européen. Entre les produits fabriqués similaires des États les plus civilisés de l'Europe occidentale n'existent aujourd'hui que des différences légères. Ce n'est ni par les procédés de l'art industriel, ni par les résultats obtenus que se distinguent les États concurrents, mais par les forces productives dont ils disposent et leurs ressources naturelles; or, à cet égard, notre pays n'est pas à beaucoup près parmi les plus privilégiés. Quant à la spécialisation prédite par M. Peez, elle n'est guère non plus à notre avantage : en regard du lot qu'il assigne à l'Allemagne : le charbon, le fer, les objets de large consommation, celui des fabrications de luxe auxquelles il nous réduit serait aussi mal assuré que restreint, plus que tout autre sujet aux variations de la mode et du goût, aux déplacements de centres industriels selon des courants changeants. Mais pourquoi parler de la France seule? Est-ce que pour plusieurs branches de la production agricole et industrielle l'Autriche et l'Italie ne sont pas en rivalité? N'en peut-on dire autant pour plus d'une fabrication suisse ou belge par rapport à l'Allemagne? Encore mal fixés sur les forces respectives de leurs industries et sur le développement ultérieur dont elles sont susceptibles, les États de l'Europe continentale pratiquent une politique douanière restrictive plutôt par prudence que par principe.

Notre tarif minimum nous rattache à l'Europe par un réseau de liens moins lâche, quoique plus précaire, que celui qui forme ce qu'on a si inexactement appelé la coalition de l'Europe centrale. En somme, le groupement qui s'est fait sous les auspices de l'Allemagne ne vaut guère que par la durée. Notre régime douanier conventionnel ou légal sur la base du tarif minimum est plus développé en surface, c'est-à-dire s'étend à la plupart des produits, mais, en revanche, est plus et trop limité, si l'on veut, au point de vue de la durée. De part et d'autre, les mesures douanières ont pour but de consolider les forces productives, de les adapter avant tout aux besoins du marché intérieur, de mieux régler la production, de la protéger contre les reflux de marchandises causés par les crises de surproduction rendues si redoutables avec l'instabilité des débouchés lointains, de les soustraire ainsi à l'étreinte trop forte de concurrents préparés depuis plus de temps ou mis hors de pair par quelque autre raison.

Est-ce à dire qu'un avenir indéfini appartienne à cette politique défensive et expectante? Il suffit que pour l'heure elle soit aussi prudente qu'elle est légitime. Il n'y a lieu sur ce point d'incriminer aucun État en particulier. Tous ou presque tous agissent de même, déterminés par des influences ambiantes, semblables pour tous. Laissons à d'autres le soin de prophétiser. Nous n'avons pas la prétention de dire quel parti nos descendants auraient à prendre si les trois Amériques unifiées, le colosse russe et le gigantesque empire britannique, entourant de toutes parts la petite Europe, menaçaient d'étouffer son activité économique refoulée sur elle-même, après l'avoir expulsée de ses débouchés extérieurs!

FIN DU TOME II.

TABLE ANALYTIQUE

DES MATIÈRES DU TOME DEUXIÈME

DEUXIÈME PARTIE.

ÉCONOMIE INDUSTRIELLE ET SOCIALE (SUITE).

LIVRE II.

POPULATION. ÉMIGRATION. COLONISATION.

LIVRE IV.

COMMERCE INTERNATIONAL.

FIN DE LA TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

DU TOME DEUXIÈME.

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.



